

REVISTA IAPEM

NÚMERO 117

ENERO-ABRIL DE 2024

ASPECTOS TEÓRICOS Y METODOLÓGICOS

PARA LA TRANSFORMACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Mtra. Blanca Estela Melgarito Rocha y Dra. Enma Vazquez Torres
Coordinadoras

El enfoque de derechos humanos para las políticas públicas: propuestas teóricas y metodológicas desde América Latina.

Blanca Estela Melgarito Rocha

Perspectivas teóricas para abordar el derecho a la alimentación en el Estado de México.

Enma Vazquez Torres

La importancia de la evaluación de la política social en México. ¿Para qué nos sirve evaluar?

Manuel Lara Caballero

Antropología urbana como alternativa epistemológica para el estudio del espacio público y sus aportaciones para la transformación de la administración pública.

Edgar Flores Gómez

Transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información: Una aproximación de metaevaluación de la gestión pública en la Comisión Reguladora de Energía.

Javier Merino Delgado

Análisis del diseño del programa Apoyo para el Desempleo del Estado de México y recomendaciones de política para avanzar hacia su efectividad.

Salvador Vázquez Fernández



El enfoque de la gestión integral de residuos sólidos en los municipios mexicanos.

María Gabriela Martínez Tiburcio
Mayde Aylin Gómez Reséndiz

Una brecha digital, desigualdad en el acceso a la información.

Maribel Dávila Jaime
Karen Mariana Arzate Palafox



GOBIERNO DEL
ESTADO DE
MÉXICO

FINANZAS
SECRETARÍA DE FINANZAS



finanzas.edomex.gob.mx

Revista iapem

Aspectos teóricos y metodológicos para la transformación de la administración pública

*Theoretical and
Methodological Aspects for the
Transformation of Public Administration*

Coordinadoras

Mtra. Blanca Estela Melgarito Rocha

Dra. Enma Vazquez Torres



Instituto de Políticas Públicas del Estado de México y sus Municipios

Toluca, México, 2024

© **Revista IAPEM**

Instituto de Políticas Públicas del Estado de México y sus Municipios

Av. Hidalgo Pte. Núm. 503

Col. La Merced, Toluca, México

C.P. 50080. Tels.: (01722) 213 4672, (01722) 213 4673, (01722) 213 4674

Página web: <http://iapem.edomex.gob.mx>

ISSN 1665-2088

Certificado de Licitud de Título Núm. 6714

Certificado de Licitud de Contenido Núm. 6995

Certificado de Reserva de Derechos al Uso

Exclusivo del Título: 04-2013-013012312200-102

Los trabajos que aparecen en esta revista son responsabilidad de los autores y no necesariamente expresan el punto de vista del Instituto de Políticas Públicas del Estado de México y sus Municipios.

Revista IAPEM es una publicación cuatrimestral especializada en Administración Pública. Está dirigida a funcionarios, administradores, investigadores, docentes, analistas y a todos aquellos interesados en la Administración Pública global, nacional y local.

Índice

Presentación

5

Introducción

7

El enfoque de derechos humanos para las políticas públicas:
propuestas teóricas y metodológicas desde América Latina

*The human rights approach to public policies:
theoretical and methodological proposals from Latin America*

Blanca Estela Melgarito Rocha

11

Antropología urbana como alternativa epistemológica
para el estudio del espacio público y sus aportaciones para la transformación
de la administración pública

*Urban anthropology as an epistemological
alternative for the study of public space and its contributions to the
transformation of public administration*

Edgar Flores Gómez

29

Perspectivas teóricas para abordar el derecho
a la alimentación en el Estado de México

*Theoretical perspectives to address the right
to food in the Estado de Mexico*

Enma Vazquez Torres

43

Transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información:
Una aproximación de metaevaluación de la gestión pública en la
Comisión Reguladora de Energía.

*Transparency, accountability, and access to information:
A meta-evaluation approach to public management in the
Comisión Reguladora de Energía.*

Javier Merino Delgado

61

La importancia de la evaluación de la política social en México.

¿Para qué nos sirve evaluar?

The importance of social policy evaluation in Mexico.

What is the purpose of evaluating?

Manuel Lara Caballero

75

El enfoque de la gestión integral de residuos sólidos
en los municipios mexicanos

*The integrated solid waste management approach in
mexican municipalities*

María Gabriela Martínez Tiburcio

Mayde Aylin Gómez Reséndiz

97

Una brecha digital, desigualdad en el acceso a la información

A digital divide, inequality in access to information

Maribel Dávila Jaime

Karen Mariana Arzate Palafox

113

Análisis del diseño del programa Apoyo para el
Desempleo del Estado de México y recomendaciones de
política para avanzar hacia su efectividad

*Analysis of the design of the program de
Apoyo al Desempleo del Estado de México and policy
recommendations to move towards its effectiveness*

Salvador Vázquez Fernández

127

Presentación

El Estado, el Gobierno y la Administración Pública funcionan como entidades responsables de interpretar la realidad social para encontrar los mecanismos que les permitan atender las demandas de la población y, en todo momento, se encuentran entre diferentes elementos de tensión, entre ellos la obligada necesidad de transformarse para adecuar las formas de gestión y resolución de asuntos públicos.

La necesidad de transformar las estructuras gubernamentales y los procesos administrativos, obliga a la reflexión y visualización de características que superan a la realidad social en un campo que no puede ejecutar soluciones lineales, pues su naturaleza, particularmente heterogénea, recibe influencias de diferentes paradigmas y tendencias presentes en el desarrollo de la humanidad.

Por ello, es importante contar con bases teóricas y metodológicas sólidas que hagan posible esta transformación a través del estudio de las distintas áreas del conocimiento enfocadas a los temas que conciernen a la administración pública, utilizando un marco conceptual y herramientas prácticas fundamentales para identificar los fenómenos sociales que presentan mayor impacto y relevancia dentro de las necesidades actuales de la población.

El Instituto de Políticas Públicas del Estado de México y sus Municipios en cumplimiento de su objeto para el estudio de la teoría y práctica de la administración pública aplicada y políticas públicas, se ha acercado a la Universidad Autónoma Metropolitana, una de las entidades de educación superior con mayor reconocimiento en el país, para proponer la edición de la Revista IAPEM 117, *Aspectos teóricos y metodológicos para la transformación de la administración pública*, en la cual integrantes de su claustro académico, ponen a disposición de los lectores un enfoque crítico, con rigor metodológico, profundidad en el análisis de marcos teóricos y en la discusión de una variedad de temas y asuntos concernientes a la práctica de la administración pública como el respeto y aplicación de los derechos humanos en los distintos órdenes de gobierno; la lectura del espacio público desde la antropología urbana; el derecho a la alimentación; la *praxis* de la gestión pública en la Comisión Reguladora de Energía a partir de la

metaevaluación; los recursos metodológicos que hacen posible la evaluación de la eficiencia en la implementación de políticas públicas; la gestión de residuos; la brecha digital; y el análisis del diseño en el programa “Seguro de Desempleo” dentro del Estado de México.

Se convoca a la comunidad de servidores públicos, académicos, investigadores y estudiantes interesados en profundizar acerca de los temas que constituyen este número con la intención de que su experiencia de lectura sea enriquecedora y contribuya a ahondar en su aprendizaje sobre la administración y políticas públicas.

Roberto Rodríguez Reyes
Encargado de la Dirección General del IAPEM

Introducción

El número 117 de la Revista IAPEM *Aspectos teóricos y metodológicos para la transformación de la Administración Pública*, tiene como objetivo aportar herramientas teóricas y metodológicas que permitan pensar los problemas públicos y sus posibles vías de solución por la Administración Pública, se elaboran por profesores/as – investigadores/as y alumnas de la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Lerma.

El título refiere al interés mutuo por pensar herramientas que puedan ser de utilidad práctica para la Administración Pública, se trata de perspectivas orientadas a buscar mejoras aquí y ahora a la realidad social, no obstante, de fondo puede leerse una cuestión de mayor aliento: un horizonte de comprensión de la política no como simple acción del Estado sino como acción pública que nos concierne a todos/as, y, por tanto, implica siempre y *sine qua non* la participación social.

Este número contiene ocho artículos de difusión en los cuales se condensan investigaciones más amplias, fueron escritos *ex profeso* con una extensión corta y un lenguaje accesible en el que se procura recuperar de forma sintética las propuestas teóricas y metodológicas orientadas a su aplicación práctica por los/las agentes del Estado.

En el primer artículo titulado, “El enfoque de derechos humanos para las políticas públicas: propuestas teóricas y metodológicas desde América Latina”, de Blanca Estela Melgarito Rocha, explica que derivado de la reforma constitucional de 2011, en México es obligatorio para todo agente estatal respetar, garantizar y proteger los derechos humanos, esto aplica para toda persona en la función pública de los tres poderes de la Unión; Ejecutivo, Legislativo y Judicial, como en los tres órdenes de gobierno; federal, estatal y municipal. Dentro de este mandato, en la práctica, propone recuperar las propuestas del “Enfoque de derechos humanos para las políticas públicas”, aportando una visión de análisis desde América Latina, proponiendo tres puestas, sus marcos teóricos y metodología.

El segundo artículo aborda el tema, “Antropología urbana como alternativa epistemológica para el estudio del espacio público y sus aportaciones para la transformación de la Administración Pública”,

de Edgar Flores Gómez, se aportan elementos teóricos desde la antropología urbana para repensar el espacio urbano. En su propuesta, destaca elementos para la transformación de la Administración Pública, ésta implica necesariamente ampliar la mirada para contemplar en la creación y adecuación del espacio a sus actores específicos, así como sus interacciones en el contexto de la vida moderna a fin de alcanzar el bienestar social.

En el tercer artículo que lleva por título, “Perspectivas teóricas para abordar el derecho a la alimentación en el Estado de México”, de Enma Vazquez Torres, se plantea la premisa que para el estudio del derecho a la alimentación es importante un reconocimiento de los conceptos vinculados con posibles alternativas, entre estos destacan, el abasto alimentario, autosuficiencia, soberanía y seguridad alimentarias. Así como de las situaciones de contexto en que se inserta nuestra economía y que en gran medida delimitan el campo de acción gubernamental para ofrecer posibles alternativas de solución a través de políticas públicas.

En el cuarto artículo titulado, “Transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información: Una aproximación de metaevaluación de la gestión pública en la Comisión Reguladora de Energía”, de Javier Merino Delgado, se analiza la importancia de la gestión pública con el caso de estudio de la Comisión Reguladora de Energía (CRE) en el sector energético mexicano, cuyo trabajo permite determinar avances y posibles áreas de mejora en el cumplimiento de sus funciones, en línea con el marco jurídico vigente. Se destaca la relevancia de la política energética en México y los desafíos que enfrenta la CRE en su rol regulatorio. Así se presentan resultados mediante una aproximación de metaevaluación de la gestión pública de la CRE, enfatizando avances en transparencia, rendición de cuentas, y acceso a la información, aspectos que contribuyen a la consolidación democrática en México. Finalmente, se concluye que la Comisión ha institucionalizado procesos, no obstante, también debe afrontar desafíos que están inmersos en el desarrollo económico y social del sector energético.

En el quinto artículo bajo el título, “La importancia de la evaluación de la política social en México. ¿Para qué nos sirve evaluar?”, de Manuel Lara Caballero, tiene por objetivo analizar la importancia de la evaluación de la política social en México, destacando su papel en la mejora de programas sociales y en la toma de decisiones basadas en la evidencia, para comprender cómo la evaluación puede contribuir a la eficiencia, la efectividad y la transparencia en la gestión de las políticas públicas. El autor contribuye al debate sobre la definición de evaluación de políticas, ofreciendo una conceptualización de sus elementos esenciales. También, aborda cómo los aspectos susceptibles de mejora de las evaluaciones externas del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) son un catalizador de distintos

tipos de aprendizaje. Finalmente, subraya la necesidad de fortalecer las capacidades evaluativas como parte fundamental para la optimización de la política social en México, orientada a resultados concretos y responsables frente a las necesidades de la población.

En el sexto artículo, referente a “El enfoque de la gestión integral de residuos sólidos en los municipios mexicanos”, de las autoras María Gabriela Martínez Tiburcio y Mayde Aylin Gómez Reséndiz, se presenta un diagnóstico general sobre la gestión y manejo integral de los residuos sólidos a nivel municipal en México, la investigación identifica las problemáticas y desafíos que enfrenta dicha gestión, de su análisis se desprenden cuestiones urgentes por atender respecto de la gestión de residuos sólidos en nuestro país, en el marco de la crisis ambiental mundial. Posteriormente, el séptimo artículo titulado “Una brecha digital, desigualdad en el acceso a la información” de las autoras Maribel Dávila Jaime y Karen Mariana Arzate Palafox, se realiza un estudio respecto a la brecha digital, refieren a la diferencia en el acceso y uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) entre diferentes grupos de la población. En México, esta brecha se ha convertido en un obstáculo para el desarrollo económico y social del país.

Finalmente, en el octavo artículo “Análisis del diseño del programa Apoyo para el Desempleo del Estado de México y recomendaciones de política para avanzar hacia su efectividad”, de Salvador Vázquez Fernández, tiene como objetivo hacer una revisión sobre el diseño del programa Seguro de Desempleo para el Estado de México. Con base en el análisis FODA, mediante el cual, se identifican algunos de los desafíos y oportunidades de mejora para avanzar hacia un enfoque de resultados. A partir de la revisión del diseño, se proponen algunas recomendaciones que permitan mejorar la efectividad del programa. Se sostiene que, al no contar con un diagnóstico público sobre la dimensión de la problemática, el programa podría basar su éxito en la cobertura y no en el número de beneficiarios que con el apoyo logran contar con condiciones mínimas para la búsqueda de trabajo y lograr la reinserción a un empleo formal.

Agradecemos la invitación realizada por el Instituto de Políticas Públicas del Estado de México y sus Municipios, IAPEM. Esperamos poder contribuir con esta entrega al debate de las ideas para la transformación y mejora de la administración pública.

¡Buena lectura!

Coordinadoras
Mtra. Blanca Estela Melgarito Rocha
Dra. Enma Vazquez Torres

El enfoque de derechos humanos para
las políticas públicas: propuestas teóricas y
metodológicas desde América Latina*
*The human rights approach to public policies:
theoretical and methodological proposals from
Latin America*

Blanca Estela Melgarito Rocha**

Resumen

A partir de la reforma constitucional del 2011, en México es obligatorio para todo agente estatal de los tres poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial y de los tres órdenes de gobierno, federal, estatal y municipal, el conducirse conforme a los derechos humanos. El presente texto describe en términos generales esta reforma y sintetiza las aportaciones teóricas y metodológicas de tres propuestas que se construyen desde América Latina para viabilizar la puesta en marcha de las orientaciones dadas por el discurso de los derechos humanos.

Palabras clave

Enfoque, derechos humanos, políticas públicas,
América Latina, reforma.

Abstract

Since the 2011 constitutional reform in Mexico, it is mandatory for all state agents of the Executive, Legislative and Judicial branches and the three levels of government, federal, state and municipal, to conduct themselves in accordance with human rights. This text describes this reform in general terms and synthesizes the theoretical and

* El presente texto forma parte de una investigación más amplia de tipo exploratorio que busca identificar los encuentros y desencuentros en las propuestas teóricas y metodológicas que se construyen desde América Latina respecto del "Enfoque de derechos humanos".

** Profesora-investigadora del Departamento de Procesos Sociales en la Universidad Autónoma Metropolitana unidad Lerma. Correo: b.melgarito@correo.ler.uam.mx

methodological contributions of three proposals that are constructed from a Latin America perspective to enable the implementation of the guidelines given by the human rights discourse.

Keywords

Human rights approach, public policies, Latin America, reform.

Introducción

El enfoque de derechos humanos es un razonamiento lógico que permite la inserción del discurso acerca de los derechos humanos en los cursos de acción pública por parte del estado.¹ Surge a finales de los años ochenta por diversos actores sociales y es todavía una propuesta teórica y práctica en ciernes, no obstante, ha ido en aumento la literatura interesada en el tema y las propuestas prácticas que buscan ponerlo en marcha.

El enfoque de derechos humanos para las políticas públicas amplía el horizonte de comprensión de lo público entendido como lo estatal, para rescatar el sentido esencial y democrático de la voz pública, esto es, la ampliación del estado a través de la participación social a lo largo de todo el ciclo de las políticas públicas. En este sentido el tema es relevante para la administración pública pues permite producir razonamientos lógicos y axiológicos en los cursos de acción a cargo de los agentes del estado.

Es por lo anterior que, el presente texto se inscribe en el conjunto de esfuerzos académicos por comprender cómo viabilizar los derechos humanos a través de normas y acciones públicas dirigidas a transformar la realidad social actual. Si bien las propuestas del “Enfoque de derechos humanos para las políticas públicas”² no pueden resolver el conjunto de problemas complejos del siglo XXI con su acción, sí pueden aportar a mejorar situaciones de opresión concretas y a abrir grietas al poder para viabilizar la ampliación estatal con la sociedad civil, lo que no es menor frente a la tendencia a la reducción de derechos como vía sistemática para evadir la crisis.

Como parte del discurso de los derechos humanos, es posible referir que el enfoque tiene dos aspectos: permite visibilizar y viabilizar diversas concepciones respecto de la aspiración social a la vida buena para diversos actores, y al mismo tiempo, permite legitimar a los estados quienes son los principales violadores de derechos humanos,

¹ En este texto como en otros que se escriben por las personas que nos formamos en la corriente de pensamiento latinoamericano conocida como *Crítica Jurídica*, se escribe la palabra “estado” con minúscula y no con mayúscula por decisión y no por “error”. El objetivo es contribuir *desfetichizar* al estado moderno. Como explicó Óscar Correas, la razón por la que se escribe la palabra “estado” con mayúscula, más que una regla ortográfica, obedece a razones ideológicas similares a la escritura de la palabra “dios” con mayúscula.

² En adelante “Enfoque”.

es un discurso ambiguo (Correas, 2015). En este sentido, Serrano y Vázquez (2021) explican que los derechos humanos son normas, y además de ello, discursos políticos.

Para comenzar a abordar la cuestión, en el presente artículo de difusión de tipo exploratorio se describe la obligación del Estado mexicano —a través de la actuación de sus agentes— de conducirse de conformidad con los derechos humanos, y se caracterizan tres propuestas teóricas y metodológicas para viabilizar la puesta en marcha de los derechos humanos desde el “Enfoque”: la propuesta de Carlos Alza (Perú); de Sandra Serrano y Daniel Vázquez (México) y Laura Pautassi (Argentina).

El tema es vital para la administración pública toda vez que desde el 2011, México ha incorporado a nivel constitucional parámetros de protección como el de regularidad constitucional que incluye normas en materia de derechos humanos contenidas en los tratados de los que México es parte, así como interpretaciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Corte Interamericana de Derechos Humanos y los Comités de las Naciones Unidas, lo que deriva en obligaciones generales y específicas en materia de derechos humanos para el estado mexicano a través de sus agentes, entre ellas respetar, garantizar, proteger y reparar como se describe en la primera parte del artículo.

El artículo se divide en tres partes, en la primera de ellas se explica el concepto de derechos humanos, en la segunda se describe la obligación de todo agente estatal de conducirse conforme con derechos humanos, en la tercera se describe qué es el enfoque de políticas públicas y sus elementos fundamentales a partir de tres propuestas que se construyen desde América Latina.

¿Qué son y por qué importan los derechos humanos en el siglo XXI?

Para comenzar este apartado describiré el concepto de derechos humanos desde el que se parte e interpreta el “Enfoque de derechos humanos para las políticas públicas”. Como se ha explicado anteriormente, más que “El Enfoque”, lo que se encuentra en la literatura es una diversidad amplia de “Enfoque(s) de derechos humanos”, esto de acuerdo con la posición epistemológica de la institución o persona que enuncia.

En gran medida, esta amplia diversidad en las propuestas que se construyen respecto del “Enfoque” tanto a nivel regional como global, está relacionada con la ambigüedad del concepto de “derechos humanos”. La cuestión ha sido abordada por diversos autores, en el presente se recupera el desarrollo de la cuestión por el jurista Óscar Correas, para quien los derechos humanos son un discurso, explica el autor que los derechos humanos forman parte de aquello que, desde la ideología jurídica tradicional se considera como *derechos subjetivos*,

esto es, facultades que se otorgan a los ciudadanos por las normas que integran al sistema jurídico o derecho objetivo³ (Correas, 2003).

El autor critica esta idea y explica que, desde el punto de vista de los teóricos del derecho, el derecho subjetivo es una facultad desde el punto de vista de la teoría jurídica, es una norma permisiva que significa al mismo tiempo una obligación para un funcionario o agente estatal, sin embargo, si analizamos la técnica lingüística de los derechos humanos considerados como derechos subjetivos, estos determinan quién es el facultado pero no siempre establecen quién es el obligado, a pesar de que el conocimiento del derecho exige saber quién es el obligado más que quién es el facultado (Correas, 2003; Correas, 2015).

Además de ello, Oscar Correas (2003) da cuenta de otra cuestión fundamental en este particular discurso, el hecho de que las personas usan la noción “derechos humanos” para referir sus demandas, deseos o aspiraciones a una legítima vida buena.⁴ Algunas de ellas serán “positivizadas” y otras no, en este sentido, desde el punto de vista de los pensadores positivistas, las segundas no existen como normas. Asimismo, nótese que aquellos derechos subjetivos positivizados que no expresan a los obligados a producir las conductas obligadas no existen como derechos humanos de *facto*, el caso que propone el autor es el “derecho a la vivienda digna” ¿quién es el obligado?, ¿qué norma lo establece?, ¿cómo se sanciona la omisión?

Una vez referido que desde el punto de vista de la teoría jurídica los derechos humanos son derechos subjetivos, se explicará la posición histórica desde la que se aborda el concepto. En la literatura se encuentran diferentes posiciones teóricas desde las cuales se parte en la comprensión del concepto. Una contribución importante al concepto lo hace la perspectiva *ius naturalista*, que aporta la idea de universalidad de los derechos humanos (para todos y todas) frente a la idea de *Privilegis*, para unos cuantos, lo que si bien aporta herramientas de defensa desde el punto de vista de la concepción de los derechos como naturales a todo ser humano por el hecho de serlo, también genera límites en la defensa de los derechos humanos ya que no integra la perspectiva histórica que coloca claramente que los derechos humanos considerados como tal por los diferentes instrumentos de protección internacional y nacional no existieron siempre positivizados en un instrumento, sino que emergieron como aspiración social que,

³ El derecho objetivo es el conjunto de normas que integran al sistema jurídico, las cuales fueron creadas con base en lo establecido por otras normas (Correas, 2003).

⁴ La idea de “vida buena” trasciende la lógica occidental en el sentido de la mirada individualizante y centrada en las necesidades inmediatas para mantener la vida, desde otras epistemologías del Sur, por ejemplo el Sumak kawsay, Quichua, expresa la idea de una vida “no mejor, ni mejor que la de otros, ni en continuo desvivir por mejorarla, sino simplemente buena”, en Aymara, implica “buen convivir, la sociedad buena para todos en suficiente armonía interna”(Tortosa, 2011). En este texto se usa para referir la idea de progresividad y mejora de las condiciones generales de vida de las personas en armonía con otras formas de vida en el planeta.

al calor de la lucha, logró primero su aceptación como idea y después como norma positivizada en algún instrumento.

La cuestión es importante pues, implica que sí son vistos los derechos humanos no solamente como norma positiva, sino como herramienta que permite enunciar aspiraciones sociales. Los derechos humanos son un discurso que permite abrir grietas al poder concentrado de la sociedad en el estado, de ahí que Óscar Correas explica que, la experiencia histórica muestra que el poder concentrado de la sociedad capitalista teme al uso discursivo de los derechos humanos por parte de grupos sociales que viabilizan sus demandas en clave de “derechos humanos”, esto puede explicar la persecución que han sufrido y sufren las y los defensores de derechos humanos a lo largo de la historia (Correas, 2015).

Desde este punto de vista, los derechos humanos son un discurso ambiguo que, por un lado, legitima a los estados (principales violadores de derechos humanos) al mismo tiempo, se conforma como herramienta que permite enunciar demandas sociales por la creación, interpretación y justiciabilidad de derechos, en ello radica su importancia en el siglo XXI. En este sentido, la importancia del “Enfoque” radica en que se constituye como herramienta que permite viabilizar los derechos humanos no solamente como norma positiva, sino que permite su ejercicio a través de las acciones públicas del Estado, o como explican Serrano y Vázquez (2021) permiten “poner en acción” a los derechos humanos.

La cuestión es relevante en el actual contexto de crisis estructural del sistema capitalista, toda vez que estas herramientas abren vías para que las personas puedan limitar el avance y consolidación de las desigualdades sociales a través de la disputa por derechos frente a la tendencia a la reducción de derechos por parte de los estados para favorecer la acumulación de capital, ejemplo de ello es la tendencia a disminuir los derechos laborales y de seguridad social a nivel mundial, o bien, la caída de los estados de bienestar en los países centrales.

En el siguiente apartado se explican las obligaciones en materia de derechos humanos que se establecen en México a partir de la reforma del 2011, con esta descripción del contenido de la reforma se pretende dar cuenta de las herramientas normativas a través de las cuales se pueden abrir grietas para viabilizar derechos humanos, aspiraciones a una vida digna.

Obligaciones en materia de derechos humanos para las personas agentes del estado

En el caso mexicano, en el año 2011 se reforma la Constitución en materia de derechos humanos para hacer obligatorio el que todo funcionario actúe de conformidad con los derechos humanos. Por su trascendencia, la reforma ha sido caracterizada como un cambio de

paradigma constitucional, la cual consta de la modificación de once artículos constitucionales: 1, 3, 11, 15, 18, 29, 33, 89, 97, 102 y 105. Entre las modificaciones más relevantes están las del artículo primero constitucional, por su importancia, se transcribe íntegro:

Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y *reparar* las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este sólo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.⁵

El artículo primero constitucional condensa conceptos que son fundamentales para entender la reforma. La reforma transforma el entendimiento del concepto de bloque de constitucionalidad, esto es, la relación entre el derecho interno y el derecho internacional según la cual la Constitución remite a otras normas que no se encuentran en este texto, lo que implica que les otorga valor constitucional en los términos que ésta establece. Bajo esta concepción, la Constitución se conforma por las normas establecidas en ella y en otros cuerpos normativos que ella reconoce, como son, los tratados internacionales

⁵ Cursivas propias.

en materia de derechos humanos ratificados por México (Caballero y García, 2016, citado en García, 2022).

Una cuestión controversial relevante ha sido el establecer claramente la jerarquía normativa que deriva de la reforma, es decir, en qué orden se encuentran los tratados respecto de la Constitución y las leyes secundarias. Antes y después de la reforma han tenido lugar diferentes interpretaciones por parte de la Corte acerca de la jerarquía constitucional, entre ellas, la consideración de que tanto los tratados internacionales como las leyes federales se encuentran en un mismo nivel, por debajo de la Constitución; posteriormente interpretó que los tratados internacionales se encuentran en un nivel por debajo de la Constitución y por encima de las leyes federales y locales (García, 2022); finalmente, a partir de la reforma del 2011 y la Contradicción de Tesis 293/2011,⁶ la Corte interpretó que, en materia de derechos humanos, tanto las normas de derechos humanos contenidas en el texto constitucional como las de los tratados internacionales en que México sea estado parte, son normas constitucionales.

Otra de las cuestiones que derivan de la reforma al artículo primero es la modificación de la noción del bloque de convencionalidad, dicho instrumento tiene su origen en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, se ha insertado a través de jurisprudencia nacional y criterios de la Corte, e implica la obligación de considerar las normas y criterios internacionales en materia de derechos humanos para que sean integradas como parte del parámetro de control de regularidad constitucional (García , 2022). La cuestión se relaciona con la obligación de todo agente estatal de respetar, proteger, garantizar y reparar en materia de derechos humanos.

En concordancia con lo anterior, en el párrafo segundo del artículo primero en comento se establecen los siguientes principios: **De interpretación** conforme a tratados internacionales en materia de derechos humanos, esto es, que frente a diversas interpretaciones respecto de una norma se debe preferir “a aquélla que sea conforme a la Constitución” (Da Silva Virgilio, 2005, citado en Enríquez, 2014); **Pro persona**, el cual establece la obligación de los agentes del estado de aplicar aquella norma o interpretación que mejor proteja a la persona, se le conoce también como principio *pro homine* pero lo correcto es la denominación “pro persona” (por perspectiva de género) y permite un razonamiento que prefiera la interpretación de la norma más protectora y de mayor alcance para garantizar el derecho, en sentido

⁶ Establece: “Derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales. Constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional, pero cuando en la Constitución haya una restricción expresa al ejercicio de aquéllos, se debe estar a lo que establece el texto constitucional”, y “Jurisprudencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Es vinculante para los jueces mexicanos siempre que sea más favorable a la persona”. Subrayado propio.

complementario, se deberá aplicar la norma o interpretación más restringida al limitar o restringir el ejercicio de derechos (Castilla, 2009).

Las modificaciones al artículo primero establecen también las obligaciones específicas de prevenir, investigar, sancionar y reparar violaciones a derechos humanos, así como los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos humanos.

Otras de las transformaciones que se dieron en materia de derechos humanos son la inclusión, en el artículo 3, de la disposición acerca de que la educación que el estado fomentará el respeto a los derechos humanos. En el artículo 11 se establece el derecho de solicitar asilo por motivos de orden político, así como la obligación del estado de otorgar refugio por causas de carácter humanitario. El artículo 15 establece la prohibición de celebrar convenios o tratados que alteren los derechos humanos reconocidos por la Constitución y los tratados de los que el estado mexicano sea parte. El artículo 18 establece la obligación del estado de organizar el sistema penitenciario con base en el respeto a los derechos humanos (Morales, 2014). En el artículo 29 constitucional se establece la suspensión y restricción de derechos y garantías y se específica un núcleo duro de derechos que no pueden restringirse o suspenderse bajo ninguna situación, para quedar de la siguiente manera:

no podrá restringirse ni suspenderse el ejercicio de los derechos a la no discriminación, al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la vida, a la integridad personal, a la protección a la familia, al nombre, a la nacionalidad; los derechos de la niñez; los derechos políticos; las libertades de pensamiento, conciencia y de profesar creencia religiosa alguna; el principio de legalidad y retroactividad; la prohibición de la pena de muerte; la prohibición de la esclavitud y la servidumbre; la prohibición de la desaparición forzada y la tortura; ni las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

El artículo 33, establece que las personas extranjeras “gozarán de los derechos humanos y garantías reconocidas en la Constitución” y agrega el derecho de audiencia para aquellas que se encuentren en proceso de expulsión. El artículo 89 fracción X, establece la obligación del Poder Ejecutivo de conducir su política exterior con base en el respeto, protección y promoción de los derechos humanos. El artículo 97, elimina la facultad de investigación por violaciones graves de derechos humanos, competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y en el artículo 102, apartado B, se le atribuye esta facultad a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. El artículo 105, II, inciso g, faculta a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para interponer acciones de inconstitucionalidad (Morales, 2014).

Esta reforma se complementa con la Reforma en materia de Amparo que se realizó el mismo año y modificó los artículos 94, 103 y 104 y 107 de la Constitución, que entre otras cuestiones, establece que el amparo procede además de contra actos de autoridad federal, estatal, municipal del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial; de normas generales como leyes, tratados internacionales, reglamentos, bandos municipales, decretos normas, normas oficiales; de omisiones, esto es “la abstención de hacer o decir de un deber legal” que violen derechos humanos; y contra actos de particulares, cuando la persona que los realiza ejerce funciones comparables a las de una autoridad, cuando estas funciones se encuentren incorporadas en una norma general y cuando los actos o funciones afecten legalmente a una persona en forma unilateral y obligatoria (SCJN, 2014, p. 25).

Ahora bien, una vez que se ha descrito la obligación de todo agente estatal, de actuar conforme lo establecido por los derechos humanos, se presenta en el siguiente apartado una descripción de tres propuestas teóricas y metodológicas que se construyen desde el “Enfoque” en América Latina.

Enfoque de derechos humanos para las políticas públicas: elementos fundamentales

El “Enfoque” es un razonamiento lógico que pretende imprimir el sentido de los altos estándares en materia de derechos humanos a las acciones del estado. Como parte del discurso de los derechos humanos mantiene la ambigüedad de ser al mismo tiempo un discurso que legitima los estados (principales violadores de derechos humanos) y también se constituye como herramienta para enunciar y viabilizar las demandas sociales por la creación y ejercicio de derechos.

Los enfoques de derechos humanos no son únicamente perspectivas teóricas y metodológicas, son también vías prácticas que permiten poner en marcha las obligaciones del estado. En la literatura existente puede rastrearse su surgimiento desde finales de los años ochenta. Más que un enfoque, la literatura refiere la existencia de enfoque(s) diversos relacionados con perspectivas de derechos humanos desde la *episteme* de las instituciones o personas que los enuncian.

El interés por comprender el contenido de la literatura que se produce respecto de la noción “Enfoque de derechos humanos” está en conocer las diversas posiciones teóricas y metodológicas que se construyen desde América Latina con el fin de analizar las propuestas teóricas y metodológicas que permitan viabilizar derechos humanos de *jure* y de *facto* para toda la humanidad en el contexto específico latinoamericano.

Las distintas perspectivas incorporan un punto de vista respecto del concepto “desarrollo” (Alza, 2014; Facio, 2010), sea desde el punto de vista dominante, en crítica a este concepto o bien como disputa

social del contenido de la noción “desarrollo”, entre las limitaciones de esta perspectiva se halla la consideración de que al poner en práctica ciertas acciones para superar el estado de cosas propias del “Subdesarrollo” se superarían el conjunto de problemáticas sociales asociadas a éste, entre ellas, las diversas desigualdades que si bien están asociadas a la esfera económica, tienen origen en otras esferas de la vida social como la social y cultural, como es el caso de la división sexual desigual del trabajo (Facio, 2010).

Entre las diversas propuestas del enfoque está el *Rights based approach* una propuesta teórica y práctica que se construye desde la idea de “desarrollo” y cuyo discurso tomó importancia en la Cumbre de Copenhague sobre desarrollo social en 1995, de manera paralela a esta comprensión se generaron procesos sociales de lucha por derechos que hicieron uso de este discurso para viabilizar sus aspiraciones sociales, en la Declaración de las Naciones Unidas sobre el Derecho al Desarrollo pueden analizarse estas concepciones (Alza, 2014).

En términos generales, la literatura coincide en la relevancia de la Conferencia de Viena de 1993 como momento cumbre del despegue del “Enfoque” entendido como razonamiento en materia de derechos humanos y como parte de las obligaciones de los estados bajo los principios de indivisibilidad, interdependencia y no jerarquía sino complementariedad en materia de derechos humanos (Alza, 2014; Serrano y Vázquez 2021). Antes de la Conferencia de Viena (Facio, 2010) y después de ella (Alza, 2014), actores de la sociedad civil organizada dieron un importante impulso en su difusión.

Entre las aportaciones centrales para la construcción de estas ideas respecto del “Enfoque de derechos humanos para las políticas públicas” está la lucha histórica que realizaron las mujeres para ampliar la perspectiva androcéntrica de la teoría y práctica de los derechos humanos, la cual reduce la concepción de lo universal a los derechos de un solo sector: los hombres, la crítica a esta perspectiva permite una real concepción universal de los derechos de la humanidad en sus diferentes aspectos: clase, raza, género, capacidades divergentes, edad entre otras (Facio, 2010).

Desde el punto de vista de las aportaciones de la teoría feminista, es la ampliación del concepto “universal” lo que hace permisible “la realización del objetivo último de los derechos humanos, el cual es la construcción de sociedades en donde los seres humanos podamos vivir libres e iguales en dignidad y derechos” (Facio, 2010, p. 37), aunque hay todavía mucho por hacer para alcanzar este horizonte, las diversas perspectivas permitan ampliar la mirada acerca de “lo humano”, ello no solamente para las mujeres, sino para el conjunto de las formas de ser del ente social.

Por cuanto hace a su definición, tomamos como base tres propuestas que se construyen desde América Latina, el primero es Carlos Alza (2014), para quien el Enfoque Basado en Derechos

es “un instrumento metodológico que usa el discurso de la teoría constitucional e internacional de los derechos humanos, pero que a su vez incorpora una dimensión política en el análisis: el de la decisión pública adoptada a través de las políticas públicas del Estado, quien se hace principal responsable de la vigencia de los derechos y pone al ciudadano al centro de toda decisión” (Alza, 2014, p.54).

Para Pautassi el enfoque es “un puente metodológico y axiológico entre el *Corpus* de derechos humanos y la institucionalidad pública, entendida como el accionar del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial en función de las obligaciones y compromisos jurídicos internacionales y constitucionales”, para la autora, los derechos humanos ofrecen un sistema coherente de principios y pautas aplicables legitimado a nivel internacional” (Pautassi, 2018, p. 728).

Para Serrano y Vázquez (2021), más que una definición explican la importancia de generar herramientas analíticas que permitan tornar operativos los derechos humanos, a ello denominan “poner en acción los derechos”, se trata de una construcción a través de casos, situaciones o aplicaciones concretas que permite hacer que las normas sobre derechos humanos puedan ser utilizadas como categorías analíticas, desde esta perspectiva, la “acción de los derechos tiene una vocación transformadora, la de modificar las condiciones de opresión que funcionan como patrones de violaciones de derechos humanos” (p. 33).

Una vez que se ha abordado el concepto del “Enfoque”, se explicarán algunos de sus elementos fundamentales. Para las Naciones Unidas estos consisten en la realización de los derechos humanos en sus estándares internacionales como parte de la planeación del desarrollo y la construcción de ciudadanía como titulares de derechos. En correspondencia con ello, nuestros/as tres autores suman lo siguiente:

a. Centralidad de la persona

Frente a otras concepciones en las cuales las personas son pensadas ya sea como “beneficiarios”, o bien, como “consumidores”, este razonamiento lógico les entiende como titulares de derechos. Aquí las personas no cuentan como un número más que suma a los intereses particulares de las instituciones políticas, sino como agentes que pueden exigir la creación normativa y el cumplimiento de derechos. Aquí la concepción de persona trasciende también los parámetros del hombre blanco eurocentrado para incluir la diversidad de formas de ser de la humanidad, e incluir también a las esferas de opresión que les rodean e impiden el real ejercicio de derechos.

b. Universalidad como igualdad en lo concreto

Implica pensar lo universal no solamente como abstracción, sino que permite completar esta abstracción con lo concreto y específico del contexto de las personas (Serrano y Vázquez, 2021; Enríquez, *et al*,

2014). Si bien la noción de derechos universales permite dar cuenta de que todos los seres humanos tenemos derechos por naturaleza (*ius naturalismo*), lo que en sí mismo es un avance frente a concepciones históricas de *privilegis*, para unos cuantos con ciertas características —hombres blancos con poder económico y/o político— que han privado de *jure* y de *facto* en otros momentos históricos, y que si bien continúan orientando la vida social, no son admisibles como argumentos desde esta otrora concepción de derechos humanos.

En este sentido, lo universal da un giro para incorporar lo concreto respecto de la persona y su contexto específico, es central identificar las esferas de opresión que impiden el acceso real de las personas a los derechos para poner en acción a los derechos humanos a través de este razonamiento lógico guiado por la pregunta acerca de qué acción del estado es la que hace falta para que la persona en su contexto pueda acceder al ejercicio real de los derechos humanos (Serrano y Vázquez, 2021).

c. Exigibilidad

Este elemento permite la creación de condiciones para que las personas puedan hacer uso de los instrumentos para construir horizontes de posibilidad que permitan viabilizar sus demandas de una vida buena dentro del contexto de los estados modernos. Implican la creación e interpretación de normas bajo los principios de los derechos humanos; también incluyen la obligación de los estados de actuar conforme con estos en todos los órdenes de gobierno y por todos los agentes del estado; así como la posibilidad de reclamar en caso de incumplimiento con las obligaciones generales y particulares en materia de protección de derechos humanos.

d. Empoderamiento social

Este elemento es fundamental, toda vez que permite la sostenibilidad de la propuesta frente a los intereses particulares de apropiación de los bienes comunes, el empoderamiento social permite a la sociedad enunciar aspiraciones sociales, exigir derechos asociados a la construcción de una vida buena, exigir su cumplimiento y /o bien exigir su justiciabilidad.

e. Catálogo de derechos humanos

El enfoque de derechos humanos se basa en una concepción complementaria respecto de la protección de las personas en materia de derechos humanos. Desde este horizonte, los instrumentos jurídicos que integran el *Corpus iuris* del derecho internacional conformado por instrumentos internacionales como los tratados, convenios, resoluciones y declaraciones en materia de derechos humanos (CIDH, 1999)

integran un catálogo no jerárquico de protección bajo los principios de inalienabilidad, interdependencia, indivisibilidad.

f. Integra obligaciones generales

Respetar: implica que el estado debe abstenerse de injerir, obstaculizar o impedir, directa o indirectamente, el ejercicio del derecho (Alza, 2014); así como ningún agente estatal debe violentar derechos humanos a través de sus acciones, esto es, no interferir y no violentar (Serrano y Vázquez, 2021).

Proteger: los estados están obligados a impedir que terceros o sus agentes menoscaben el ejercicio de derechos de las personas, lo que incluye marcos regulatorios adecuados y reglas de exigibilidad de cumplimiento (Alza, 2014); acciones del estado para proteger derechos y prevenir su violación, así como aquellos orientados a investigar los hechos constitutivos de violación a derechos humanos, sancionar a los autores y reparar a las víctimas (Serrano y Vázquez, 2021).

Garantizar: el estado debe asegurar que el titular del derecho haga efectivo el derecho de forma adecuada y de calidad (Alza, 2014); implica acciones del estado: decisiones, políticas públicas, presupuestos, diseños institucionales para realizar el derecho, el derecho se viola por omisión (Serrano y Vázquez, 2021).

Promover: adopción de las medidas para que se difunda información adecuada acerca de los derechos humanos, lo que debe facilitar que los particulares y comunidades ejerzan su derecho (Alza, 2014); proveer de la información a las personas para que éstas puedan disfrutar sus derechos y sensibilización de las personas para que respeten y promuevan los derechos humanos (Serrano y Vázquez, 2021).

Respecto a la puesta en marcha, para Carlos Alza (2014), implica que en el diseño de la política pública se incluyan acciones, mecanismos u otros medios que den cuenta de la presencia y persistencia del contenido de los principios de derechos humanos centrales del enfoque como son la transparencia y la rendición de cuentas, la igualdad y no discriminación, la participación ciudadana y la progresividad y no regresividad de los derechos humanos.

El autor establece cinco pasos para poner en marcha el EBD:

1. Delimitar la política pública, comprender el problema público y su alternativa de solución.
2. Delimitar el derecho y definir los estándares internacionales y nacionales, así como el contenido mínimo en términos de disponibilidad, accesibilidad, calidad y adaptabilidad (adaptación al contexto).
3. Identificar las obligaciones estatales generales como proteger, respetar, garantizar; y las específicas respecto de cada dimensión o elementos del derecho identificado, esto permite comprender las

decisiones concretas que debe realizar el estado para satisfacer estos derechos, para ello es útil la realización de matrices en las que se relacionen las obligaciones generales de los estados como son respetar, proteger, garantizar y promover con cada uno de los elementos que constituyen el contenido mínimo de los derechos.

4. Establecer las obligaciones transversales: elementos que constituyen el contenido mínimo de los derechos: disponibilidad, accesibilidad, calidad y adaptación, participación ciudadana en la toma de decisiones, progresividad y no regresividad, transparencia y rendición de cuentas.
5. Establecer los contenidos específicos para verificar el EBD en la política pública entre ellas la estructuración del problema público cuyo centro es la persona; la arquitectura institucional, la coordinación de políticas y la estructura organizacional; las políticas y estrategias; y los programas y proyectos.

Sandra Serrano y Daniel Vázquez (2021) elaboran la siguiente propuesta para poner en acción los derechos humanos:

1. Aplicación del principio de universalidad por medio del análisis del sujeto en su contexto: universalidad como igualdad en lo concreto.
2. Identificar al derecho central en el análisis, el cual será columna vertebral para que sea desempacado, de acuerdo con los objetivos, sean éstos de un litigio, proyección de sentencia, armonización de la ley, diseño o evaluación de política pública o de presupuesto, y se elige el más útil.
3. Establecer y aplicar los principios de indivisibilidad e interdependencia a partir del análisis del contexto.
4. Realizar el desempaque del derecho en sus múltiples obligaciones a partir de los cinco niveles: subderecho o componente; obligación general: respetar, proteger, garantizar, promover; el elemento institucional: disponibilidad, calidad, accesibilidad, aceptabilidad; enunciación estándar.
5. Determinar si a partir del caso y de los objetivos del ejercicio que se desarrolla tiene sentido desarrollar los principios de aplicación: contenido esencial, progresividad, prohibición de regresión y máximo uso de recursos disponibles, y en su caso cuál o cuáles.
6. Y una última y no menos importante: imaginación jurisdiccional que implica la capacidad artesanal de quien emplea la herramienta para relacionar los principios y el desempaque de los derechos y sus obligaciones.

Para Laura Pautassi (2007), el enfoque de derechos humanos tiene como base el marco conceptual de los derechos humanos a nivel

internacional, lo que ofrece de sí un “sistema coherente de principios y pautas aplicables en las políticas de desarrollo” (Abramovich, 2006, citado por Pautassi, 2007, p. 21). Dicho marco brinda elementos conceptuales que permiten guiar la estrategia de desarrollo como son el principio de igualdad y la no discriminación; la participación y el otorgamiento de poder a los sectores postergados y excluidos y los mecanismos de responsabilidad horizontal y vertical (Pautassi, 2007, p. 21).

En concordancia con Serrano y Vázquez (2021), para realizar esta estrategia es necesario que las acciones jurídicas y administrativas tomen en cuenta los principios de indivisibilidad e interdependencia de los derechos de manera que no deben ser interpretados de forma aislada. Asimismo, la realización de la estrategia implica necesariamente el establecimiento de mecanismos de denuncias o vías judiciales que permitan interponer quejas respecto de vulneración o violaciones de derechos humanos.

En este sentido, para Pautassi, la inclusión de esta perspectiva en el diseño de las políticas públicas implica:

- a. Estándares de derechos humanos: revisar sus contenidos en cuanto a los estándares de derechos humanos e incluir parámetros para su evaluación
- b. Fiscalización
- c. Participación ciudadana
- d. Transversalización de los principios de derechos humanos: de forma particular, el principio a la igualdad y no discriminación, la participación política y el acceso a la justicia.

Al igual que las pasadas propuestas, para la autora la riqueza del enfoque se centra en la posibilidad que brinda para superar la lógica asistencialista a partir de la noción de dignidad como responsabilidad estatal, de esta forma el enfoque permite el pasaje de la comprensión de las personas como “beneficiarios” a “titulares de derechos” (p. 22). De ahí la importancia de los mecanismos de participación ciudadana y el empoderamiento social.

Entre otros, la aportación del enfoque de género de Pautassi para pensar el enfoque de derechos humanos es central en el desarrollo teórico y metodológico de la propuesta, como se comentó en las primeras páginas de esta reflexión, el enfoque de género se centra efectivamente en reconocer los sesgos de género como construcción social de la cual derivan un conjunto de desigualdades que sitúan en condición de desventaja a las mujeres frente a sus pares hombres.

En las aportaciones de Pautassi y Serrano, más allá de la riqueza conceptual de la perspectiva de género, su aportación como razonamiento lógico permite comprender que la construcción de la vida social es androcéntrica y coloca en desventaja al conjunto de formas

de ser del ente social que no están acorde con esta construcción, lo que profundiza las desigualdades sociales, de forma específica, este razonamiento lógico permite comprender la necesidad de entender lo universal en su expresión concreta e identificar las esferas de opresión que no permiten hacer efectivos los derechos humanos.

Conclusiones

Las diversas propuestas teóricas y metodológicas que se construyen en el marco del denominado “Enfoque de derechos humanos para las políticas públicas”, tienen como base conceptual las orientaciones de los derechos humanos a nivel internacional. Los derechos humanos son un discurso que legitima a los estados, y al mismo tiempo, viabiliza aspiraciones sociales a la construcción de una vida buena, en ello radica su potencial transformador. El “Enfoque” permite cuestionar las esferas de opresión en que se sitúan las personas en su contexto específico y proponer vías para su superación, no desde la simple acción estatal, sino desde la acción pública con inclusión social, lo que las convierte en aportaciones útiles para la administración pública.

En el presente texto de difusión únicamente se describen tres propuestas que forman parte del estado de la cuestión de una investigación más amplia en la que se pretende conocer las coincidencias y divergencias entre las propuestas del “Enfoque” desde América Latina, así como las diversas miradas respecto de la protección de derechos específicos.

REFERENCIAS

- Barco, C. (2014). El enfoque basado en derechos ¿Qué es y cómo se aplica a las políticas públicas?. En *Derechos humanos y políticas públicas Manual*. S/I :Red de Derechos Humanos y educación superior.
- Castilla, K. (2009). El principio pro persona en la administración de justicia. *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana De Derecho Constitucional*, 1(20). <https://doi.org/10.22201/ijj.24484881e.2009.20.5861>
- Correas, O. (2003). Los derechos humanos y el estado moderno. (¿qué hace moderno al derecho moderno?). *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, 37 (2003), 271-285. <https://revistaseug.ugr.es/index.php/acfs/article/view/1093>
- Correas, O. (2015). *Acerca de los derechos humanos. Apuntes para un ensayo*. México: Ediciones Coyoacán.
- Enríquez, P. (2015). La interpretación conforme y su impacto en los jueces mexicanos. *Cuestiones constitucionales*, (32), 111-139. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-91932015000100004&lng=es&tlng=es

- García, Daniel (2022). Bloque de constitucionalidad y control de convencionalidad en México. En A.M. Ibarra (Ed.), *Curso de Derechos Humanos* (pp. 89-129). México: Tirant lo Blanch.
- Opinión consultiva solicitada por los Estados Unidos Mexicanos “El derecho a la información sobre la asistencia consular en el marco de las garantías del debido proceso legal” OC-16/99, del 1 de octubre del 1999. Recuperado de https://corteidh.scjn.gob.mx/buscador/doc?doc=opinionesConsultivas/OC_16.html
- Pautassi, L. (2007). *El cuidado como cuestión social desde un enfoque de derechos*. Santiago de Chile: Cepal. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/5809>
- Pautassi, L. (2018). El cuidado como derecho. Un camino virtuoso, un desafío inmediato. *Revista De La Facultad De Derecho De México*, 68(272-2), 717-742. <https://doi.org/10.22201/fder.24488933e.2018.272-2.67588>
- Serrano, S., y Vázquez, D. (2021). *Los derechos en acción: obligaciones y principios de derechos humanos*. México: FLACSO.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2014). *La Ley de Amparo en lenguaje llano ¿Por qué es importante para la protección de nuestros derechos?* México: SCJN. https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/pagina/documentos/2016-11/LibroLeydeamparoenlenguajellano_0.pdf
- Tortosa, J. (2011). Sumak kawsay, suma qamaña, buen vivir. *Revista electrónica Aportes Andinos*, 28. <http://hdl.handle.net/10644/2789>

Antropología urbana como alternativa
epistemológica para el estudio del espacio público
y sus aportaciones para la transformación de la
administración pública

*Urban anthropology as an epistemological
alternative for the study of public space and its
contributions to the transformation of
public administration*

Edgar Flores Gómez*

Resumen

La transformación de la administración pública está vinculada con diferentes elementos, principalmente en las ciudades occidentales contemporáneas, el espacio público es uno de ellos, esto puede ser concebido desde las diferentes ciencias sociales; no obstante, en este trabajo se propone una alternativa epistemológica desde la antropología urbana. Entender al espacio público dentro de sus distintas interpretaciones, representa un punto de coincidencia para los diversos actores sociales, lo que genera múltiples interacciones voluntarias e involuntarias, esto encierra distintas funciones al ser visto desde diversas perspectivas, sin olvidar que, en conjunto, es un espacio que también se emplea con determinados fines, reconociéndose así como un espacio valioso de múltiples formas, vinculado paradójicamente con el conflicto y con el bienestar social. De tal manera, la antropología urbana, representa una alternativa epistemológica para abordar las interacciones en el espacio público, al centrar su atención fundamentalmente en los aspectos culturales.

Palabras clave

Transformación de la administración pública, antropología urbana,
alternativa epistemológica, espacio público.

* Doctor en Ciencias antropológicas, becario del Programa Investigadoras e Investigadores COMECYT EDOMÉX, en la modalidad de cátedra, en la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Lerma.

Abstract

The transformation of public administration is linked to different elements, public space is one of them, mainly in contemporary western cities, because it can be conceived from different social sciences; however, in this work an epistemological alternative is proposed from urban anthropology. The above, by understanding that public space, within its different interpretations, represents a point of coincidence for the various social actors, thus generating multiple voluntary and involuntary interactions, enclosing different perspectives functions and being seen from different perspectives, without forgetting that altogether, its is a space the is also used for certain purposes, thus recognizing itself as a valuable space in multiple ways, paradoxically linked to conflict and social well-being. In this way, urban anthropology represents an epistemological alternative to address the interactions in public space, by focusing its attention fundamentally on cultural aspects

Keywords

Transformation of public administration, urban anthropology, epistemological alternative, public space.

Introducción

La importancia de transformar la administración pública se encuentra en la necesidad de estar acorde a los procesos cotidianos que se presentan en las sociedades complejas contemporáneas, particularmente al tener como fin último el bienestar de la sociedad. Complementando a la idea previa, estudiar el espacio público es relevante al ser un bien público, un espacio valioso en diversos sentidos, por lo cual puede estar sujeto a determinados intereses de actores y grupos. No obstante, la atención se centra en poder destacar las múltiples interacciones que se suscitan en el espacio público, que se emplea también con distintos fines y desde las diferentes perspectivas de los actores.

Es así que, inicialmente, se comparte la concepción de espacio público; posteriormente, se establece un vínculo con la antropología urbana, al entenderla como una alternativa epistemológica que posibilita el acercamiento a los contextos urbanos, de forma singular, al tener su mirada en los aspectos culturales. Por último, se establece la contribución del estudio del espacio público, en la búsqueda de la transformación de la administración pública, al aportar elementos que se relacionan con el bienestar de la sociedad, como es el reconocimiento a la diversidad de actores que se encuentran y se cruzan en un mismo espacio.

De acuerdo con los planteamientos previos, y al considerar al espacio público como el escenario en el que las interacciones sociales acontecen de forma singular, en el que la suma de voluntades o inte-

reses no son una constante o un requisito, la antropología urbana se entiende como una alternativa epistemológica que permite observar las dinámicas sociales que se manifiestan, con la posibilidad del análisis cultural propio de la disciplina. De similar manera, la diversidad presente, marca el devenir en los procesos sociales, lo cual está vinculado con las condiciones de vida actuales en los contextos urbanos, por lo que, abordar el espacio público con la intención de entender sus significados, las formas de tránsito, su usos y procesos de apropiación, se conciben como tareas a cumplir propias de la antropología urbana, en el fondo, está relacionado también con las prácticas espaciales. Es así que esta propuesta se considera como una recomendación a nivel epistemológico, particularmente para el administrador público o el antropólogo (pero no son los únicos), al tener interés por aproximarse al estudio del espacio público, particularmente urbano, al entender que la labor encierra un grado de complejidad mayor debido a los variados elementos que lo constituyen y transforman.

I. El espacio público

Como planteamiento inicial, se considera necesario definir qué es el espacio público, también algunos de sus fines y funciones sociales, reconociendo además sus distintas implicaciones de acuerdo con Delgado (2011), incluso, a nivel ideológico, ya que se puede entender como parte de los sitios al interior de una ciudad, en los cuales se gestan una cantidad considerable de interacciones entre los actores. Por lo tanto, delimitar a qué se hace referencia cuando se habla de espacio público, nos permite guardar la distancia con otras concepciones disciplinares; sin embargo, se reconoce que, debido a su complejidad, intentar definirlo, incluso desde una disciplina, implica una tarea intrincada. No obstante, el objetivo es presentar los elementos mínimos que permitan caracterizar al espacio público como objeto de estudio de la antropología urbana, sin que ello represente cerrar la propuesta y limitarse sólo al uso de esta disciplina, ya que hay concepciones provenientes de otras que son complementarias y contribuyen a entenderlo como el lugar, en el que convergen grupos sociales que son complejos y distintos, además de que, como señala Ramírez (2015), se manifiestan las condiciones socioculturales del contexto urbano.

Para complementar los planteamientos previos para el propio Ramírez (2015), el espacio público a nivel conceptual, se entiende como una herramienta que abona a los estudios urbanos, ya que contribuye a conocer las realidades socioculturales, políticas y económicas de determinada ciudad, particularmente occidental. En el mismo sentido y siguiendo a Gasca y Ávila (2020), el espacio público puede verse como un elemento que influye o determina las diversas dinámicas ciudadanas cotidianas de los diferentes actores. Sin embargo, se hace énfasis en el

hecho de que intentar definir qué es el espacio público, cuáles son las distintas perspectivas que existen al respecto y cuáles son sus múltiples funciones, es una tarea compleja, ya que en esencia y en alusión a las ideas de Borja (2019), es considerado como un espacio valioso, el cual requiere, en consecuencia, ser apropiado.

Con relación a lo que se ha señalado, para Lefebvre (2013), el espacio público habrá de diferenciarse con claridad del privado, particularmente porque es relativo al espacio comunitario, lo cual nos permite marcar una diferenciación entre ambos. Otra de las características que, para Borja (2019: 26), pueden atribuírsele al espacio público, es que encierra connotaciones urbanas y ciudadanas, pero se le relega a concepciones que lo reducen a espacios con áreas verdes, a la circulación de los actores y el dominio por parte de la administración pública; es justo en este último punto, en el que se busca contribuir con la presente propuesta, a que se establezcan nuevas relaciones acordes a la actualidad, en las que se acudan a las disciplinas científicas, en este caso, a la antropología urbana, como la alternativa epistemológica que permite el contacto con la cotidianidad y sus actores. Sin embargo, desde una concepción enteramente antropológica, para el propio Delgado (1999), el espacio público será identificado como el escenario en el que se suscitan situaciones ritualizadas impredecibles, bajo parámetros espontáneos.

Para poder avanzar con la revisión de qué se puede entender por espacio público, la propuesta de Carrión (2007), también es significativa debido a que considera que su concepto es difuso, indefinido y poco claro, ya que comprende una variedad de lugares públicos, desde una calle, parque, plaza, centro comercial, entre otros. De tal manera, más allá de definir al espacio público, nos enfocamos en reiterar que tiene distintos usos y existen diferentes posturas al respecto; por ejemplo, se hace énfasis en que también puede ser empleado con diferentes fines ideológicos de algún actor o grupo privilegiado, al ser considerado como un espacio valioso en diversos sentidos, el cual, puede generar incluso disputas y conflictos (Delgado, 2011). De similar manera, de acuerdo con el propio Carrión (2019), el acceso al espacio público es considerado como un derecho de los ciudadanos, por lo que se podría agregar que las contradicciones son manifiestas, en donde las divergencias y las convergencias entre los diferentes actores se suscitan pese a la paradoja que ello implica, en los hechos, existen determinadas restricciones.

En concordancia con lo mencionado, para el multicitado Delgado (2011), el espacio público por su valor, suele ser disputado, el poder disponer de él o hacer el uso singular que uno desea, implica las manifestaciones de diferentes formas de relaciones de poder, en donde quien ostenta la facultad sobre el espacio público, ya sea de forma individual, por parte de un grupo o un colectivo, puede reflejarse en la

imposición de un proyecto o visión ideológica, lo cual puede derivar en conflictos entre los actores. Con lo anterior disponer del espacio público puede representar también una forma de dominación, ya que se está empleando, de forma deliberada para determinados fines, estando implícita así una expresión de poder. En resumen, se considera la pertinencia de concebir al espacio público como un espacio valioso a nivel simbólico, lo cual se puede materializar, por ejemplo, en el surgimiento de confrontaciones entre las partes, al no compartir posiciones en torno a un mismo espacio que es literalmente aquilatado por su trascendencia y relevancia.

Para proporcionar más elementos que permitan entender el valor del espacio público, se reitera la importancia de no perder de vista la relevancia que tiene en cuanto al tema de los derechos de los ciudadanos, en donde Borja (2019), se refiere a la facultad de poder transitarlo libremente, ocuparlo, hacer uso de él y disfrutarlo. Así nos resulta distinguir como indisoluble el vínculo que existe entre la ciudad y la ciudadanía, van de la mano, por lo que cuando se piensa en el contexto de la ciudad, se piensa en el espacio público, lo cual nos conduce a considerar también a los ciudadanos, actores que mediante sus subjetividades dotan de sentido a los espacios públicos. Es así que, se recupera la idea inicial respecto a que pretender definir al espacio público, representa una tarea particular, ya que están presentes múltiples elementos, prácticas espaciales, intereses y actores.

Por otra parte, dentro de las múltiples implicaciones del espacio público, se encuentran de por medio los aspectos ambientales, los cuales también tienen un peso específico. Siguiendo a O'Connor (2001), se reconoce que las diferentes transformaciones de los entornos naturales están sujetas primordialmente y de forma recurrente a las diferentes necesidades que se tienen en materia económica y productiva, en el contexto de las sociedades capitalistas. En consecuencia y de forma paradójica, existen un cúmulo de contradicciones que marcan la separación de los intereses de cada actor y sector de la población, lo cual repercute en la adopción de determinadas perspectivas, en las que, por ejemplo, las de índole económico comulgan con la siguiente lógica: "El ciclo capitalista y la explotación del trabajo se consideran más importantes que el ciclo de vida de los organismos o los ciclos de uso de la energía y la 'explotación' de la naturaleza" (O'Connor, 2001, p. 20). De tal manera, la idea previa nos permite exponer de forma general las paradojas contemporáneas en las sociedades capitalistas, las cuales tienden a priorizar el avance económico, dejando de lado los impactos negativos ocasionados por la explotación de la fuerza laboral, los recursos y entornos naturales.

En resumen, dentro de la complejidad que implica distinguir los límites en torno al entendimiento del espacio público, su valor intrínseco deriva en un cúmulo de disputas, en las que los actores llegan a desarrollar

cierto grado de organización que les posibilita demandar el acceso al espacio público de calidad; mientras que habrá otro sector que pueda apropiarse de éste, al realizar por ejemplo, y en concordancia con Ramírez (2015), actividades económicas informales, en un mismo lugar concurrido que convocará a los asistentes por distintos intereses, como pueden ser: políticos, culturales, recreativos, entre otros.

En el mismo sentido, para el propio Ramírez (2015), existen una serie de límites sociales y simbólicos en el espacio público, lo cual se puede relacionar también con los distintos usos, interacciones y formas de apropiaciones, convergen diversos actores con mayor o menor compatibilidad, en el marco de sus propias funciones urbanas. Se identifican distintos elementos que están presentes cuando se pretende caracterizar al espacio público, los cuales, aportan a su complejidad, tornándose un espacio diverso en el que los diferentes actores se encuentran, se cruzan e interactúan con afinidades de por medio o de manera espontánea; pero, se reitera también su importancia, su valor intrínseco al ser el espacio que permite cubrir necesidades u objetivos específicos de cada actor o grupo social, lo cual, repercute incluso en su calidad de vida.

Para encaminar el cierre de este apartado, dentro de las últimas consideraciones relativas al espacio público, se acude a la propuesta de Vergara (2005), quien le atribuye diferentes características y usos, al destacar que se puede emplear como un espacio en el que se presenten rituales políticos, religiosos, además de estar relacionado con los aspectos identitarios, la producción y el consumo, permitiendo también la recreación. Por lo tanto, dentro de la diversidad de usos y actores, no se deja de lado a Gasca y Ávila (2020), quienes consideran que están presentes también aspectos concernientes a la exclusión y segregación.

En correspondencia con lo señalado, el espacio público, particularmente en los contextos de las ciudades contemporáneas, se concibe como un espacio urbano singular, con múltiples conexiones e interacciones que permite dinámicas sociales propias, prevaleciendo así distintas perspectivas en torno a un espacio que es compartido, al cual se le asignan usos específicos, ya sea de forma transitoria o con cierta permanencia, incluso con determinado nivel de apropiación, elementos que en conjunto, se manifiestan como un escenario urbano proclive para la antropología urbana, en el estudio de las múltiples prácticas espaciales.

II. Antropología urbana

A continuación se presentan aspectos mínimos relativos a la antropología urbana, particularmente, en su aproximación al estudio del espacio público y sus prácticas espaciales, específicamente en los contextos de las ciudades contemporáneas. Lo anterior se indica a partir de la influencia de obras como la de Godelier (1995), en la búsqueda por

trascender a los modelos “canónicos” que históricamente prevalecieron en la antropología, la cual se encontraba en una suerte de desfase con relación a los fenómenos sociales que se fueron suscitando con el devenir histórico. Dicho en otras palabras, los múltiples procesos socioculturales contemporáneos han orillado a la antropología y al antropólogo a adoptar nuevas posturas epistemológicas, que permitan aproximaciones acordes a los actores a estudiar, en sus contextos particulares y con usos que sean innovadores al llevarse a otros campos como el de la administración pública que también está en vías de transformarse.

En correspondencia con lo que se ha mencionado, como primer planteamiento y con la finalidad de poder ampliar la noción relativa al surgimiento de la antropología urbana, se comparte la siguiente idea: el caso de la antropología urbana es paradigmático. Comenzó a identificarse como especialización distintiva en los setenta. Al principio utilizó los métodos de la antropología tradicional y apuntó a los guetos y enclaves étnicos distintivos, como unidades acotadas para el trabajo etnográfico tradicional y de acuerdo con la perspectiva específicamente antropológica (holismo, observación participante, relativismo cultural). (Gravano, 2016).

De acuerdo con los planteamientos previos, en los inicios de la antropología urbana, se tenía una perspectiva apegada a la tradición antropológica, al emplear su metodología, fundamentalmente la etnografía o la observación participante. Sin embargo, la antropología urbana en sus inicios padecía una serie de limitaciones por no poder dar cuenta de los diversos aspectos que servían como marco de contexto para la conformación de los espacios públicos urbanos y, principalmente, de los actores que los transitaban u ocupaban específicamente, de sus prácticas espaciales. Es así como la antropología urbana de manera paulatina se ha ido transformando, adaptándose a los diversos procesos que en la actualidad se generan en las ciudades. Una precisión más que se considera pertinente realizar, es la de no confundir a la antropología urbana con la antropología del espacio, ya que como lo señala Delgado (1999), la antropología del espacio tiene como objeto de estudio el espacio construido y, en consecuencia, el espacio habitado; en contraparte, de forma distinta a la ciudad, lo urbano no puede ser ocupado, ya que lo urbano se gesta en espacios desocupados porque no es posible habitarlos.

Aunado a lo anterior, el estudio de los espacios urbanos encierra algunas dificultades, debido a que son complejos sus entornos: “El asunto de estudio de la antropología urbana —lo urbano— tiende a comportarse como una entidad resbaladiza, que nunca se deja atrapar, que se escabulle muchas veces ante nuestras propias narices” (Delgado, 1999, p. 29). De tal forma, abordar lo urbano encierra cierto grado de complejidad, dado que los espacios públicos urbanos no son

estáticos, se encuentran en constante transformación, determinados por las propias dinámicas de las sociedades complejas contemporáneas. Por lo tanto, centrar la atención en los aspectos trascendentales es fundamental para no perder de vista los múltiples elementos y actores que intervienen en dichos contextos, específicamente, la antropología urbana permite enfocarse en las distintas dinámicas culturales y prácticas espaciales de los actores.

Continuando con las consideraciones que contribuirán a disponer de un mayor entendimiento, para el propio Delgado (2000), es preciso hacer la diferenciación referente a la labor de la antropología urbana, al señalar por ejemplo, que no se puede entender como una antropología del territorio; por el contrario, considera que va más allá al buscar complejizar el abordaje de lo urbano, entendido como un sistema basto que guarda en sus recovecos interacciones que a simple vista no son perceptibles. En el mismo sentido, para Delgado, también es necesario diferenciar una ciudad y lo urbano, no los concibe de similar manera.

La antropología urbana se presenta más bien como una antropología de lo que define la urbanidad: disoluciones, socialidades minimalistas, frías, vínculos débiles y precarios conectados entre sí hasta el infinito, pero también constantemente interrumpidos, simultaneidades y dispersiones. La antropología urbana es la antropología no de la ciudad, sino de todo lo incalculable que pudiera encontrar uno en una ciudad. O, lo que viene a ser lo mismo, esa antropología urbana no podría ser entonces otra cosa que una antropología del espacio público, es decir, de las superficies hipersensibles a la visibilidad, de los deslizamientos, de escenificaciones que no deberíamos dudar en calificar de coreográficas (Delgado, 2000).

Siguiendo los planteamientos previos, no se pueden considerar como equivalentes entre sí una ciudad y lo urbano, existen matices que marcan una distinción. Por lo tanto, la antropología urbana pretenderá dar cuenta del espacio público y las variadas interacciones que se dan en éste, algunas de ellas de forma espontánea o, en su contraparte, con ciertas intencionalidades por parte de los actores, por diversas que sean. Nuevamente siguiendo a Delgado (2000), el espacio público tiene una dualidad, por un lado puede ser un contexto en el que se encuentran los actores (transeúntes), sin mayor vínculo o trascendencia, se genera así encuentro de manera accidental (convirtiéndose en un no lugar); por otra parte, el mismo espacio público, puede ser el contexto en el que se crean vínculos, partiendo de la afinidad e identidad entre los actores (habitantes), incluso, pudiéndose apropiarse de éste (convirtiéndose en un lugar).

En concordancia con lo señalado hasta este punto, no resulta factible hablar de sociedades homogéneas, ya que son lo contrario. Es así que se puede considerar que, en la actualidad, se vive en grandes ciudades,

en las cuales sus habitantes carecen de intereses en común que les permitan conducirse bajo los mismos parámetros. Por tal motivo, se ha planteado que en realidad se vive en múltiples microsociedades que en ciertos momentos llegan a coincidir en determinados espacios públicos, tales como la fila del cine, bares o centros comerciales (Delgado, 2000); sin embargo, ello por sí mismo no permite concebir una única sociedad como tal, con afinidades más que discrepancias.

De acuerdo con las diferentes perspectivas presentadas en torno a la antropología urbana y su uso en el estudio del espacio público, se reconoce que si bien existen posturas que son disímiles entre sí, se pueden encontrar también semejanzas, al reconocer por ejemplo, que la búsqueda de la comprensión de los diversos aspectos vinculados con las urbes contemporáneas son múltiples y complejos. De tal forma, en el espacio público, en el contexto de una ciudad contemporánea, quien acude a la antropología urbana, como alternativa epistemológica que le posibilite su estudio, debe tener presente que está jugando un rol central.

En un espacio público definido por la visibilidad generalizada, paradójicamente, el antropólogo ha de moverse casi a tientas, conformándose con distinguir apenas brillos y perfiles. Indispensable para ello dotarse de técnicas con que registrar lo que muchas veces solo se deja adivinar, estrategias de trabajo de campo adaptadas al estudio de sociedades inesperadas, pero también artefactos categoriales especiales, conceptos y maneras de explicación que, para levantar acta de formas sociales hasta tal punto alteradas, debería recabar la ayuda tanto de arte y la literatura como de la filosofía y de todas las disciplinas científicas que se han interesado por las manifestaciones de la complejidad en la vida en general (Delgado, 1999).

En correspondencia con los planteamientos previos y ante el panorama expuesto a lo largo de esta propuesta, desde hace tiempo y en la actualidad, se ha manifestado la necesidad de establecer diálogos entre las disciplinas y, si bien enfatizar en ello: (en la inter o transdisciplina) no es el objetivo de este trabajo, es de destacar dada la complejidad que implica el abordaje de los aspectos relativos al espacio público presentados previamente, los cuales constantemente quedan fuera de enfoques a partir de una sola disciplina. En el mismo sentido, y con el afán de sumar posturas que coincidan en la trascendencia a una sola disciplina, para los propios Gasca y Ávila (2020), la antropología es como una lupa que posibilitará una revisión detallada de las prácticas, interacciones, imaginarios y demás; sin embargo, proponen una aproximación con otras disciplinas, como la geografía, el urbanismo o la historia, lo cual puede derivar en al menos dos posibilidades: amplificar al relacionar o, en contraparte, marcar la distancia pretendiendo generar una mirada en común.

Se encuentran coincidencias también con la propuesta de Marrero, en cuanto al objeto de estudio actual de la antropología urbana: “La vida urbana, o más concretamente, las formas de vida social observables en el espacio público urbano y las operaciones que le dan forma” (2008, p. 75). De tal manera, se trata en el fondo también de una transformación de la disciplina, la apertura a los nuevos actores y objetos a estudiar, pero, con la pertinencia que ello requiere, generando abordajes acordes a la realidad, en donde la complejidad, de diferentes formas, está presente, estableciendo círculos con otras disciplinas científicas y, particularmente, encontrando nuevos campos de acción, como en la búsqueda de la transformación de la administración pública.

III. Transformación de la administración pública

De forma general, en este momento es pertinente enfatizar en la importancia de la transformación de la administración pública, la cual se ha encontrado en las últimas décadas, bajo constante observación por parte, fundamentalmente, de la sociedad civil, dado que no se suele percibir la correspondencia entre la gestión de los intereses y los asuntos públicos, con las necesidades reales de la población. Sin embargo, se reconoce también que la administración pública de la actualidad está en constante transformación, modificándose y adaptándose a los múltiples procesos sociales contemporáneos. Por lo tanto, la consideración en esta propuesta es hacer un exhorto, un llamado a que se incurran en nuevas formas de administración pública, las cuales estén permeadas por el diálogo, la interacción y el intercambio con las diferentes disciplinas científicas, en este caso, con la antropología urbana. Sin embargo, se destaca que la principal conexión es a nivel epistemológico, en donde las aportaciones teóricas y metodológicas, van a permitir la aproximación a los actores en sus contextos cotidianos, desde la cercanía propia de la etnografía, la cual permite dar cuenta de los aspectos significativos a nivel cultural.

Por otra parte, y siguiendo a (Araujo, 2022), en términos históricos, existe la noción respecto a que la administración pública es relativa al Estado; sin embargo, y sin pretender ahondar en definiciones y delimitar tareas y funciones, lo que nos interesa es promover la interacción con la antropología urbana, al identificarla como una alternativa epistemológica que encierra posibilidades que la erigen como un asidero a tener en cuenta cuando se piensa en la realización del trabajo de campo, en donde, por ejemplo, el objeto de estudio es el espacio público, además de los actores sociales que en él se encuentran. La recomendación es valerse de disciplinas científicas que pueden ser consideradas como diferentes; por lo que se sugiere que se complementen, ya que el beneficio es compartido, al existir una retroalimentación mutua, en la que se puede entender que se deja de lado su campo de acción de origen.

De acuerdo con lo anterior, la administración pública en la actualidad tiene en el espacio público la opción para estar cerca de los actores sociales, lo cual representa también la posibilidad de reconocer las funciones sociales del espacio público, al ser un espacio valioso de diferentes maneras, el cual requiere especial atención porque está relacionado con el bienestar de la sociedad. Asimismo, la antropología urbana tiene como objeto de estudio al propio espacio público, en los contextos urbanos, por lo que se erige como una alternativa epistemológica distinta a otras, debido a que se especializa en el abordaje de un bien público que es atesorado de diferentes maneras. Sin embargo, más allá de las subjetividades, la cercanía que obtendría la Administración Pública con los actores sociales, se encuentra en el puente material que es compartido, usado, transitado y apropiado, el espacio público.

En resumen, trascender a epistemologías, propias o convencionales, implica romper paradigmas en aras de buscar transformarse, enriqueciendo su campo de acción y sus formas de aproximación a los actores sociales en sus contextos cotidianos, lo cual, permite la correspondencia entre lo que se requiere a nivel real y las acciones encaminadas a cubrir los requerimientos por parte de la administración pública, de forma mínima, pero trascendental, ello implica actuar a favor de su transformación y el bienestar social.

Conclusiones

Para concluir esta propuesta, es importante remarcar aspectos que han sido primordiales en su desarrollo. El espacio público encierra distintas posibilidades, por lo que puede ser empleado con diferentes fines, tornándose así como un espacio valioso de diversas maneras, que puede conducir incluso, a la generación de conflictos y disputas. Cabe recalcar que sin importar el uso que tenga, es primordial, en primera instancia, que se consideren las implicaciones socioambientales que también encierra. De lo contrario, se podría estar actuando sin conciencia (a nivel filosófico sin el conocimiento de la causa y el efecto), partiendo únicamente de la satisfacción de las necesidades individuales, como lo son, por señalar un caso recurrente, las de índole económico. Por lo cual, la recomendación, fundamentalmente a la administración pública que busca transformarse ante la complejidad social contemporánea a la que se enfrenta, adoptando posturas incluyentes que reconocen la diversidad de formas de vida que comparten un mismo contexto, priorizando las acciones que actúen a favor, por ejemplo, de los entornos naturales y, en consecuencia, de la sociedad en su conjunto.

Por otra parte, se entiende al espacio público, en los contextos urbanos contemporáneos, como el espacio en el que los actores se encuentran de forma espontánea, convergen, mas no necesariamente

tiene que ver con un sentido o fin en común. Lo anterior, siguiendo las dinámicas propias de las sociedades contemporáneas, particularmente occidentales, en las cuales, los actores transitan por la urbe de forma aislada, en su propia microrealidad, bajo sus particulares principios y persiguiendo sus particulares objetivos. Se hace énfasis también en distinguir que el espacio público urbano, no es equivalente a la imagen de la ciudad, tiene que ver fundamentalmente, con esos sitios en los que se gestan las interacciones específicas que están aisladas del resto.

Abonando a los planteamientos previos, reconocer también la diversidad de los imaginarios, particularmente urbanos, permite conectar realidades diversas entre los distintos actores sociales que se encuentran en un mismo espacio público urbano. Para compartir un ejemplo de situaciones cotidianas, permite conectar el mundo adulto con el juvenil, a través de manifestaciones culturales realizadas por los jóvenes en un espacio que es compartido por los distintos actores que habitan una misma comunidad. Es así que ante el caso señalado, la cultura es el medio para representar el imaginario urbano de un joven, el espacio público se convierte en el escenario para que exponga en la palestra pública sus concepciones abstractas, a fin de que se materialicen y pueda apreciar su mensaje o posicionamiento la población en su conjunto.

Preservar los espacios públicos, representa un acto en beneficio de la comunidad, debido a que los distintos actores que acuden a él por determinado objetivo y mediante las diferentes dinámicas de interacción espontánea en los contextos urbanos, contrarrestan también los efectos de la exclusión y marginación social propias de la actualidad, puede entender como una vía para reducir las distancias sociales. El espacio público en consecuencia es valioso de distintas maneras, por lo que tiende a generar disputas, para pretender desentrañar la complejidad de las múltiples relaciones, aproximaciones, apropiaciones y significaciones en torno a ellos, la antropología urbana se erige como una vertiente epistemológica flexible y en desarrollo, la cual se apoya y acompaña por otras disciplinas, además de que puede emplearse en campos que inicialmente eran considerados ajenos, como es el caso de la administración pública.

En conclusión, la antropología urbana será el sustento epistemológico que le permitirá a la administración pública, al antropólogo (aunque a que no solo a él), aproximarse de una forma consistente, acorde a los acontecimientos, en donde las dinámicas sociales, las prácticas espaciales y culturales de los diversos actores convergen en el espacio público y lo dotan de sentido y significado al no tener un propietario fijo, por lo que es codiciado por su trascendencia de diferentes formas.

Es así como la administración pública se beneficia a partir de la antropología urbana, lo hace inicialmente y, en términos prácticos, a nivel epistemológico, teniendo repercusiones en la cotidianidad, al atender la necesidades de la población, lo cual la hace concebirse como más próxima, cercana a la población, cumpliendo así sus funciones elementales, velar por los intereses comunes que conduzcan al bienestar de la sociedad.

Referencias

- Araujo, B. (2022). *La Administración Pública: Organización administrativa, empleo público, responsabilidad patrimonial*. Santiago de Chile, Chile: Ediciones Olejnik.
- Borja, J. (2019). “Ciudadanía, derecho a la ciudad y clases sociales. O la democracia versus el derecho”, en Carrión y Dammert (editores), *Derecho a la ciudad: una evocación de las transformaciones urbanas en América Latina*. Lima, Perú: CLACSO, FLACSO-Ecuador, IFEA, pp. 25-60.
- Carrión, F. (2007). “Espacio público: punto de partida para la alteridad”, en Segovia, O. (editora). *Espacios públicos y construcción social. Hacia un ejercicio de ciudadanía*. Santiago de Chile, Chile: Ediciones SUR. Recuperado el 10 de diciembre de 2023 de https://www.flacsoandes.edu.ec/sites/default/files/agora/files/1228415744.espacio_publico._punto_de_partida_para_la_alteridad_2.pdf
- Carrión, F. (2019). “El espacio público es una relación no un espacio”, en Carrión y Dammert (editores), *Derecho a la ciudad: una evocación de las transformaciones urbanas en América Latina*. Lima, Perú: CLACSO, FLACSO-Ecuador, IFEA, pp. 25-60.
- Delgado, M. (1999). *El animal público: Hacia una antropología de los espacios urbanos*. Barcelona, España: Editorial Anagrama.
- Delgado, M. (2000). “Los procesos de apropiación del espacio público”, en Provansal, D. (coordinadora). *Espacios y territorios: Miradas antropológicas*. 45 - 54. Barcelona, España: Universitat de Barcelona.
- Delgado, M. (2011). *El espacio público como ideología*. Barcelona, España: Editorial Catarata.
- Gasca, T. y Ávila, A. (2020). “La ciudad y el espacio público: la adversidad fragmentada”, en *Alteridades*. Ciudad de México, México: UAM Iztapalapa, 30 (59): pp- 31-42. Recuperado el 11 de enero de 2024 de <https://www.scielo.org.mx/pdf/alte/v30n59/2448-850X-alte-30-59-31.pdf>
- Gravano, A. (2016). *Antropología de lo urbano*. Santiago de Chile, Chile: LOM Ediciones.
- Godelier, M. (1995). “¿Está la antropología social indisolublemente atada al Occidente, su tierra natal?”, en *Revista Internacional de Ciencias Sociales*. Recuperado el 10 de diciembre de 2023 de <http://www.>

- antropologiasocial.org/contenidos/tutoriales/tym/Documentos/01.pdf
- Lefebvre, H. (2013). *La producción del espacio*. Madrid, España: Gracel Asociados, Alcobendas.
- Marrero, I. (2008). “La producción del espacio público: Fundamentos teóricos y metodológicos para una etnografía de lo urbano”, en *Revista d’antropologia i investigació social*. Barcelona, España: Departament d’Antropologia Cultural i Història d’Amèrica i Àfrica de la Universitat de Barcelona, Número 1, mayo de 2008. pp. 74-90. Recuperado el 11 de febrero de 2023 de <https://diposit.ub.edu/dspace/bitstream/2445/12775/1/La%20producci%C3%B3n%20del%20espacio%20p%C3%ABlico-Marrero%20Guillamon.pdf>
- O’Connor, J. (2001). *Causas naturales: ensayos de marxismo ecológico*. Distrito Federal, México: Siglo Veintiuno Editores.
- Ramírez, P. (2015). “Espacio público, ¿Espacio de Todos? Reflexiones desde la ciudad de México”, en *Revista mexicana de sociología*. Distrito Federal, México: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales, 77, número 1, (enero-marzo, 2015), pp. 7-36. Recuperado el 18 de diciembre de 2023 de <https://www.scielo.org.mx/pdf/rms/v77n1/v77n1a1.pdf>
- Vergara, A. (2005). “Introducción. El lugar antropológico”. En Aguilar, M., Sevilla, A. y Vergara, A. (coords). *La ciudad desde sus lugares, trece ventanas etnográficas para una metrópoli*, Porrúa/Consejo Nacional para la Cultura y las Artes/Universidad Autónoma Metropolitana, México, pp. 5-33.

Perspectivas teóricas para abordar
el derecho a la alimentación en el
Estado de México
*Theoretical perspectives
to address the right to food in the
Estado de Mexico*

Enma Vazquez Torres*

Resumen

El estudio del derecho a la alimentación requiere de un reconocimiento de los conceptos que pueden brindar posibles alternativas, entre estos destacan, el abasto alimentario, autosuficiencia, soberanía y seguridad alimentarias. Así como las situaciones de contexto en que se inserta nuestra economía y que en gran medida delimitan el campo de acción gubernamental para ofrecer posibles alternativas de solución a través de políticas públicas.

Palabras clave

Derecho a la alimentación, abasto, autosuficiencia, seguridad alimentaria, soberanía alimentaria, empresas transnacionales, organismos genéticamente modificados, carencia por acceso a la alimentación, políticas públicas.

Abstract

The study of the right to food requires a recognition of the concepts that can provide possible alternatives, including food supply, self-sufficiency,

* Profesora-Investigadora visitante en el Departamento de Procesos Sociales de la División de Ciencias Sociales y Humanidades de la UAM-Lerma.
e.vazquez@correo.ler.uam.mx

food sovereignty and food security. As well as the contextual situations in which our economy is inserted and that largely delimit the field of government action to offer possible alternative solutions through public policies.

Keywords

Right to food, supply, self-sufficiency, food security, transnational companies, food sovereignty, genetically modified food, lack of access to food, public policy.

Introducción

Durante muchos años se asumió que la naturaleza proveía de los bienes necesarios para la subsistencia poblacional y garantizaba la alimentación. Actualmente ya no podemos asumir que sea de esa manera, las condiciones han cambiado, nuevos factores se han pronunciado con mayor intensidad, por ejemplo, el incremento poblacional, cambio climático, la creación de nuevas tecnologías, desplazamiento de la mano de obra a otros sectores productivos, migración, pérdida de vocación productiva de las regiones, pérdida de biodiversidad, entre otras. Ante este nuevo escenario, son diversas las condicionantes que invitan a estudiar el problema alimentario desde otras aristas, enfoques y dimensiones.

Nos encontramos ante realidades que invitan a reflexionar respecto a la participación del Estado en la garantía de un derecho consagrado constitucionalmente, el derecho a la alimentación, y que se incluya en marco jurídico internacional del cual México forma parte. Se requiere pensar en una nueva forma de participación de éste, en la conformación de agendas que permitan definir estrategias con miras a nuevas realidades, coyunturas y necesidades sociales.

La importancia de reconocer los conceptos

Identificar el problema lo más cercano a la necesidad social, es lo idóneo, atender las necesidades sociales es de los fines que justifica la acción del Estado, abonar desde una visión integral y desde una perspectiva crítica con base en las posibilidades de acción es trascendente. El trabajo para éste podría consistir en determinar el problema e incorporarlo a la agenda, para esto, previo a identificar los conceptos que definen el problema.

En ese sentido, la definición que se brinde de tal necesidad es tan importante como el mismo diseño de la política pública. Moore lo presenta de la siguiente manera:

La definición de un problema de políticas públicas tiene más importancia que su simple definición conceptual. Si una política establece de manera muy estrecha objetivos, es muy probable ignorar o subvalorar varios efectos importantes que afectan el comportamiento del sistema en consideración, se pueden perder oportunidades para elegir las políticas adecuadas o pasar por alto las restricciones en la elección de las políticas. En los dos casos, las recomendaciones de la política serían inapropiadas (Moore citado en Aguilar, 2003, p. 189).

Así también, Aguilar (2019) señala que no todos los problemas públicos ameritan ser clasificados como parte de la política pública. Depende de diversos factores, desde la visión política de quienes establecen las alternativas de atención, del contexto político, económico, social o cultural de la época, tal pensamiento invita a trabajar con base en los recursos disponibles, también a evolucionar y adaptarse a los nuevos contextos, nuevas necesidades.

Las políticas públicas no necesariamente son políticas de Estado, muchas veces tienen una temporalidad muy corta, tan corta como la gestión de cada gobierno, pudiendo ser una política gubernamental, no obstante, la segunda es tan trascendente como la primera, pero ésta implica trabajar con el fin de lograr metas de corto plazo. En esa medida es relevante siguiendo al autor:

Definir los límites del problema para evitar la suboptimización inadecuada en la búsqueda de su solución; evaluar el ámbito, carácter, e intensidad de los sentimientos ciudadanos acerca de situaciones o condiciones consideradas problemáticas; “desempacar” una buena definición del problema del paquete de cuestiones retóricamente definidas; evaluar críticamente los componentes factuales o causales que conllevan ciertas definiciones del problema; deslegitimar ciertas definiciones que, aunque basadas en sentimientos ciudadanos genuinos, van en contra de concepciones más razonadas del interés público (Moore citado en Aguilar, 2003, p. 232).

Sebastián cita una situación relacionada con la definición del problema y sus indicadores:

En 1985, el *National Institute of Health* (NIH) recomendaba que el exceso de peso se pusiera en un valor de 27,8 para hombres y 27,3 para mujeres. En 1990, la Organización Mundial de la Salud dio la recomendación de que el sobrepeso fuera más de 25 y la obesidad más de 30. (...) La diferencia no era insignificante. De la noche a la mañana 37 millones de norteamericanos fueron

calificados de gordos. La explicación de este cambio le llevó al autor de *Fat Politics* a tratar acerca de la “política para definir la obesidad” (2009, p. 44).

Con base en este ejemplo, podemos señalar que, tan solo una acción pública de definición, detona cambios significativos en la cuantificación y dimensión de la situación, Ackoff indica que:

‘La toma de decisiones requiere de razonamiento y éste necesita el manejo mental de una representación, un concepto, de aquello sobre lo cual debe decidir. Por medio de estas representaciones, el responsable de las decisiones puede determinar las alternativas que tiene y sus probables consecuencias’ (1997, p. 303).

Algo que no se puede perder de vista consiste en reconocer que la política pública ya no sólo se define como un marco técnico, instrumental o normativo, ahora se promueve desde un enfoque de derechos humanos con nuevas aristas para definir la atención o solución de problemas sociales. Las acciones de Estado de manera transversal deben ir permeadas del reconocimiento de derechos, inscritos en la Constitución, como en los tratados Internacionales.

El contexto actual para considerar en el estudio de la alimentación

El problema del hambre puede analizarse como parte de una necesidad inminente y urgente de atender, un tema de abasto social, relacionada con la necesidad de comer. Pero, si es estudiado desde la óptica de las ciencias médicas, se trabaja como un tema de desnutrición, salud pública, nivel de actividad física, requerimientos nutrimentales por tipo de actividad desempeñada por las personas y correspondencia del medio donde viven. Si es analizada desde las ciencias económicas puede ser catalogada como una cuestión de ingreso-gasto o de capacidad financiera del Estado, y productiva de las naciones. Es decir, depende del perfil profesional que lo aborde para su atención. Por tal motivo, para efectos de la presente, se precisa un abordaje desde las Ciencias Sociales.

El estudio del hambre como estado indicativo de la necesidad de alimento ha cobrado importancia en diferentes disciplinas, entre otras razones, por su relación con variables fisiológicas, psicológicas y socioculturales. Dada la multiplicidad semántica del concepto de hambre es importante especificar su significado dependiendo del origen del modelo o teoría en que sea enmarcado (López, 2002, p. 2).

El corte ideológico de las políticas de gobierno depende de la visión integradora de los representantes públicos que estén en función. Resulta entonces importante identificar las situaciones que convergen sobre las posibilidades de acción y decisión para el diseño de políticas públicas. Algunas de las circunstancias de contexto, vinculadas con la posibilidad de acción y decisión de hacedores de políticas públicas están delimitadas con el modelo económico en el cual está inmerso nuestro país; de libre intercambio comercial, de compromisos regionales y de circunstancias presentes detonantes con la capacidad de generación de alimentos se presentan a continuación:

a) Empresas y modelos de producción

Resulta insuficiente explicar estos problemas alimentarios en términos demográficos como lo hacían las teorías demográficas de la antigüedad en el medievo, de la edad moderna, del siglo XIX, aunque algunas teorías así lo asumen. Estamos en contextos diversos, en un modelo de integración económica y de libre mercado, los cuales, la dinámica internacional obliga a los países a especializarse productivamente y desplazar áreas de producción para ser destinados a otros sectores de la economía.

Los alimentos se convirtieron en una mercancía muy preciada para nuevos mercados, cuya importancia no está relacionada con la atención al hambre de personas en esa problemática, ahora son importantes para las cotizaciones en bolsa de valores en el mercado de *commodities*, o al control de la cadena de valor sobre la provisión de alimentos para las empresas de comida rápida.

Las empresas productoras de alimentos han operado bajo un sistema de producción deslocalizado sin importar el país de origen, ni destino. Sus matrices trasladan el sistema de producción a aquellos en los cuales el marco jurídico permite tener beneficios fiscales o mediante una geolocalización estratégica de puertos marítimos y redes de comunicaciones accesibles.

Aquellas empresas dedicadas a producir alimentos desde el sector agrícola distribuyen sus producciones en territorios de América Latina por ser países abundantes en tierras disponibles para la agricultura y su legislación interna les permite producir los alimentos usando tecnología de Insumos de Organismos Genéticamente Modificados (OGM). Lo realizan principalmente en Brasil, Argentina, Estados Unidos y Canadá. Establecen sus sistemas de producción de insumos primarios en estos países después los procesan para forrajes, exportación, venta a sus filiales de segunda cadena productiva o para la generación de fuentes alternativas de energía como biocombustibles.

Actualmente una misma empresa puede controlar la producción y comercio de un conjunto de productos y sectores de la economía, como también la fabricación de insumos agrícolas, destacando los

fertilizantes químicos, venenos, y agrotóxicos, la maquinaria agrícola, y desde los 90 con la entrada de la Biotecnología a la producción de alimentos a base de semillas híbridas y transgénicas, ha generado las condiciones de mayor control. Se presenta como simbiosis cada vez mayor dentro de una misma empresa, ser dueña del capital industrial, comercial y financiero.

b) Mercado de alimentos

Otro de los elementos de contexto, lo constituye el mercado de alimentos, éste ha volcado su dinámica en un contexto puramente neoliberal, delimita el abasto a la compra, venta y especulación. Cobran mayor relevancia los compromisos de la agenda internacional, incluso fuera de las capacidades de decisión de los Estados nación, es el caso de empresas transnacionales cuyo poder de incidencia es relevante para definir el rumbo de temas importantes para las sociedades, como la salud, educación y alimentación, principalmente.

Se intensifica el problema no por la existencia de nuevos productos agropecuarios sino por el desplazamiento de éstos respecto de los tradicionales, como sucede en entidades federativas, en este caso en el Estado de México. Este es un gran desafío para las Ciencias Sociales, “muchos observadores creen que se está produciendo un cambio profundo desde una economía internacional dominada por el Estado a una dominada por el mercado. La humanidad, muchos argumentan, se está moviendo rápidamente hacia una política políticamente borrosa un mundo sin fondo” (Gilpin, 2001, p. 7), algunas posturas observan una gran representación de los Estados en las políticas internacionales, sin embargo, para la definición de estrategias de atención a los problemas del hambre mundial se han volcado hacia la atención de un tema económico, de filantropía y subsidiaridad de abasto alimentario, dirigidos por Agencias Especializadas de la Organización de las Naciones Unidas, (ONU).

c) OGM y pérdida de biodiversidad

La irrupción de los transgénicos en la agricultura ha propiciado un incremento exacerbado de control de mercado por algunas pocas empresas transnacionales como Monsanto, quien desde 2019 tiene una fusión con Bayer, Syngenta y Pioneer-DuPont y domina gran parte de los insumos usados para la producción con registros de Derechos de Propiedad Intelectual, entre estos, de semillas. Menciona Bermejo, desde 2009 “Monsanto, que tiene el virtual monopolio global de las semillas transgénicas (casi 90 por ciento) y la mayoría del mercado global de otras semillas junto con Syngenta y Dupont-Pioneer controlan el 44 por ciento de las semillas patentadas a escala global” (Bermejo, 2009, p. 4). Este poder constituye un desafío para los Estados, la

producción mediante cultivos endémicos va en detrimento de las comunidades con vocación agrícola.

Este escenario económico ha tenido como efecto inmediato la pérdida de biodiversidad en las regiones, los bancos de semillas endémicas se han ido perdiendo, comunidades con gran potencial productivo agrícola como eran las del Estado de México han tenido que desplazarse hacia otras fuentes de empleo hacia nuevas estructuras del mercado laboral. Las poblaciones ante la falta de capital para inversión en la compra de dichas semillas mejoradas y sus insumos para la producción desplazan su mano de obra hacia otros sectores, por ejemplo, en parques industriales, sector de la construcción o comercio, por mencionar algunas.

El uso de biotecnología es muy distinto a la implementada en la Revolución Verde, menciona Sebastián:

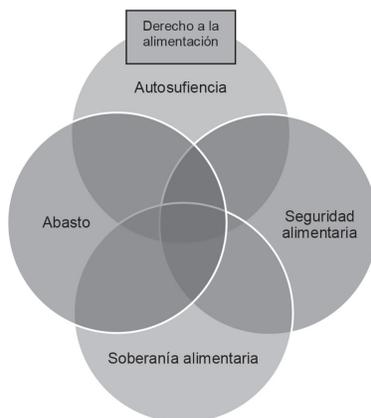
Una diferencia sustancial entre la revolución verde y la revolución biotecnológica, que afecta directamente a los agricultores pobres, es que ella fue organizada, dirigida y sus frutos repartidos libremente por instituciones oficiales, ministerios de agricultura y organismos de ayuda internacional. Por el contrario, la segunda y más reciente [revolución] es obra de empresas multinacionales, que investigan por el motivo de lucro, como es natural en una empresa comercial privada en una economía de mercado, y tratan de ganar lo más posible con inversiones millonarias que han hecho en desarrollar nuevas plantas y nuevos organismos. Sus inversiones tienen que ser protegidas, según la lógica del sistema, por las leyes de patentes” (Sebastián, 2009, p.118).

Sin embargo, como menciona Pérez (2017), “con la existencia de los Organismos Genéticamente Modificados (OGM) los Estados no pueden tener el control del sector alimentario, no pueden definir prioridades productivas o estrategias efectivas para mitigar el problema del hambre” (2017, p. 35). El problema va más allá, existen señales de mercado indicativas de un diseño institucional internacional pensado para favorecer al capital privado de las grandes corporaciones, a la industria energética, alimentaria, farmacéutica, y para el control de recursos naturales necesarios para la vida humana.

Conceptos vinculados con la garantía al derecho a la alimentación

En el estudio del derecho a la alimentación encontramos cuatro conceptos que debemos definir, para delimitar los alcances de la acción del Estado, como de sus componentes para la construcción de agenda. Estos son:

Diagrama 1. Conceptos vinculados con el Derecho a la Alimentación



Fuente: Elaboración propia.

A continuación, se presentan los alcances teóricos de cada uno de los conceptos que se analizan:

a) Abasto

El abasto de alimentos se comprende con base en una relación de disposición de alimentos desde su producción hasta su destino final, que es el consumidor. Estudia toda la cadena de generación y suministro implicados en la cadena productiva:

En sentido logístico, el abasto de alimentos se conforma por fases específicas que corresponden a la producción primaria, acopio del producto, acondicionamiento y empaque, almacenamiento, transporte y la distribución al consumidor final. En torno a la distribución surgen distintos canales comerciales que delinean el tipo y la calidad de la oferta, al tiempo que configuran cadenas de proveedores y redes de intermediación mediante las cuales se satisface la demanda de alimentos; éstas a la vez responden a una estructura tipificada por diversas formas de acceso social y configuración territorial que reflejan las asimetrías del desarrollo y expresan una desigual distribución del ingreso (Crew, 2008, citado por Torres, 2011).

Es un concepto que implica una acción gubernamental con conocimiento de las cadenas productivas y de distribución, en el que el nivel de ingreso para la accesibilidad es un factor detonante. Los

alimentos pueden ser abastecidos a nivel regional, pero la población pudiera no disponer de estos. El CONEVAL señala que “determinar la disponibilidad de un producto implica entender la disponibilidad de otros productos sustitutos y fuentes de alimentos; por ejemplo, no se puede inferir si hay una problemática de disponibilidad de alimentos en el mercado local sin analizar si el abasto depende de la existencia de otras fuentes, como la autoproducción” (CONEVAL, 2010, p.16).

b) Autosuficiencia

Se relaciona con la capacidad de los pueblos de generar sus propios alimentos, en todo el sistema agroalimentario y agropecuario. Aunque el concepto ha sido asociado con la producción agrícola.

La administración de la economía doméstica (oikos) implica la interrelación de las familias en comunidades o cooperativas, con el fin de satisfacer las necesidades comunitarias con sus propios recursos y fundamentado en el trabajo. En torno a la alimentación, involucra recuperar la producción y con ello prescindir de la especialización del mercado principalmente en poblaciones rurales (Coraggio, 2011, citado en Soria, 2015, p. 260).

La Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural indica que las ventajas de la autosuficiencia alimentaria son:

- Proteger al país ante los vaivenes del comercio internacional y las fluctuaciones incontrolables de los precios de los productos agropecuarios.
- Asegurar el abastecimiento de alimentos para satisfacer las necesidades de las poblaciones locales.
- Generar un sistema alimentario propio que considere no sólo la producción de alimentos, sino también las actividades inherentes a ella, como la transformación industrial, la actividad comercial, los servicios financieros y los servicios tecnológicos.
- Ahorrar divisas.
- Producción de alimentos con cuidado al medio ambiente.
- Generar mejores condiciones de vida de los productores del campo (Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, 2019).

Por su parte Brassel describe:

Los alimentos son, en primer lugar, una fuente de nutrición y, únicamente, en segundo lugar, un artículo comercial. Las políticas agrícolas nacionales deben darle prioridad a la producción para el consumo doméstico y la autosuficiencia alimentaria. Los alimentos de exportación no deben desplazar a la producción local ni desplomar los precios. Esto significa que el *dumping* por

productos subsidiados para la exportación de alimentos debe cesar. Los campesinos tienen el derecho a producir alimentos básicos esenciales para sus países y controlar el mercado de sus productos. Los precios de los alimentos en los mercados nacionales e internacionales deben ser regulados y deben reflejar el verdadero costo de producción de los mismos (Brassel, 2010, p. 7).

c) Seguridad alimentaria

Seguridad alimentaria definida desde 1996 en la Cumbre Mundial de la Alimentación, como: “a nivel de individuo, hogar, nación y global, se consigue cuando todas las personas, en todo momento, tienen acceso físico y económico a suficiente alimento, seguro y nutritivo, para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias, con el objeto de llevar una vida activa y sana” (FAO, s.f., p. 2) y en la Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial se acordó: “el derecho de toda persona a tener acceso a alimentos sanos y nutritivos, en consonancia con el derecho a una alimentación apropiada y con el derecho fundamental de toda persona a no padecer hambre” (FAO, s.f., p. 2).

Este concepto implica un compromiso mayor del Estado, de garantizar la inocuidad alimentaria, concepto relacionado con la capacidad de los alimentos de ser no dañinos para el consumo humano; sanos para la vida humana y accesibles, es decir, la generación de alimentos *per se* es insuficiente si estos pueden representar un peligro para el consumo humano. Definición que trastoca el alcance de producción vía OGM, cuyos efectos en la salud humana aún no están comprobados.

Por su parte, Orozco (*et. al.*) considera la seguridad alimentaria como el acceso económico y físico de toda la gente y en todo momento a los alimentos. La definición supone satisfacer las necesidades alimenticias, no sólo de las poblaciones actuales, sino también de las generaciones futuras (Orozco, 2008, citado por Flores, 2012, p. 6). Es decir, se relaciona con la sostenibilidad de los modelos productivos de las regiones.

Hoy sabemos que el aumento en la producción de alimentos *per se* no asegura su distribución global y equitativa y que, además, el problema del hambre tiene vertientes adicionales de mayor complejidad asociadas a la economía real del mercado, tales como la intermediación en la distribución y en la comercialización; o la falta de poder adquisitivo de una gran proporción de la población mundial que les impide el acceso libre al mercado de alimentos, entre otros (Ceccon, 2008).

Reconocer las condiciones de producción, distribución y accesibilidad económica de los alimentos implica igualmente identificar la escasez o abundancia del ingreso de la clase trabajadora, por el desempleo las personas pueden no tener liquidez o capacidad de pago, limitándose a acceder a alimentos necesarios para cubrir con los satisfactores nutrimentales y quienes, en última instancia, se verán obligadas a prescindir de los bienes necesarios de su alimentación.

d) Soberanía alimentaria

La ONG Vía Campesina promueve desde 1993 en el ámbito internacional la defensa de los intereses campesinos y de sus derechos productivos, es el referente de la mayoría de los investigadores para estudiar la producción en el marco de una soberanía alimentaria, entre otros movimientos de lucha. Con motivo de la Cumbre Mundial de la Alimentación de la Organización para la Alimentación y la Agricultura (FAO) en 1996 este movimiento definió a la soberanía alimentaria como:

La facultad de cada pueblo para definir sus propias políticas agrarias y alimentarias de acuerdo con los objetivos de desarrollo sostenible y seguridad alimentaria. Ello implica la protección del mercado doméstico contra los productos excedentarios que se venden más baratos en el mercado internacional, y contra la práctica de la venta por debajo de los costos de producción (Vía Campesina, 1996).

La ONG ha sido pionera en la defensa del concepto y su implementación en los territorios donde tiene injerencia, además de ser la organización civil en constante actividad en la promoción defensora de la soberanía alimentaria al interior de foros internacionales. Su opinión es tomada en cuenta en la definición de criterios de política alimentaria agraria, incluso ha llegado a ser considerada una alternativa al modelo neoclásico en el ámbito productivo. Para esta, establecer propuestas alternativas en la de defensa de la soberanía alimentaria los Estados Nación, deben guiarse con los siguientes ejes:

- Priorizar la producción agrícola local para alimentar a la población, el acceso de los/as campesinos/as y de los sin tierra a la tierra, al agua, a las semillas y al crédito. De ahí la necesidad de reformas agrarias; de la lucha contra los OGM (Organismos Genéticamente Modificados); se permita el libre acceso a las semillas; así como mantener el agua en su calidad de bien público con una gestión sostenible.
- Defender el derecho de los campesinos a producir alimentos y de los consumidores en la libertad de consumo y elección.
- Enfatizar el derecho de los países a protegerse de las importaciones agrícolas y alimentarias baratas.

Que los precios agrícolas están ligados a los costes de producción es posible siempre y cuando los países o las Uniones tengan el derecho de gravar con impuestos las importaciones baratas, se comprometan a favor de una producción campesina sostenible y controlen la producción en el mercado interior para evitar excedentes estructurales.

- Que exista una verdadera participación de los pueblos en la definición de política agraria.
- El reconocimiento de los derechos de las mujeres campesinas, quienes desempeñan un papel esencial en la producción agrícola y en la alimentación (Vía Campesina, en línea).

Y la más reciente publicada por la misma ONG y ya usada por la FAO, indica que:

Es el derecho de los pueblos, las naciones o las uniones de países a definir sus políticas agrícolas y de alimentos, sin ningún *dumping* frente a países terceros. [...] organiza la producción y el consumo de alimentos acorde con las necesidades de las comunidades locales, otorgando prioridad a la producción para el consumo local y doméstico (Vía Campesina, 2014).

De acuerdo con “Los seis pilares de la soberanía alimentaria” esta descansa sobre:

1. Se centra en alimentos para los pueblos: a) Coloca la necesidad de alimentación de las personas en el centro de las políticas públicas. b) La comida es algo más que una mercancía.
2. Pone en valor a los proveedores de alimentos: a) Apoya modos de vida sostenibles. b) Respeta el trabajo de todos los proveedores de alimentos.
3. Localiza los sistemas alimentarios: a) Reduce la distancia entre proveedores y consumidores de alimentos. b) Rechaza el *dumping* y la asistencia alimentaria inapropiada. c) Resiste la dependencia de corporaciones remotas e irresponsables.
4. Sitúa el control a nivel local: a) Los lugares de control están en manos de proveedores locales de alimentos. b) Reconoce la necesidad de habitar y compartir territorios. c) Rechaza la privatización de los recursos naturales.
5. Promueve el conocimiento y las habilidades: a) Se basa en los conocimientos tradicionales. b) Utiliza la investigación para apoyar y transmitir este conocimiento a generaciones futuras. c) Rechaza las tecnologías que atentan contra los sistemas alimentarios locales.

6. Promueve modos sostenibles de producción: a) Maximizar las contribuciones de los ecosistemas. b) Mejora la capacidad de recuperación. c) Rechaza el uso intensivo de energías de monocultivo industrializado y demás métodos destructivos (Gordillo, 2013).

Las definiciones de autosuficiencia y soberanía privilegian el derecho a los pueblos de elegir su sistema alimentario; alimentación y producción. Se incluye también el derecho a proteger y regular la producción nacional agropecuaria y a salvaguardar el mercado doméstico del *dumping* de excedentes agrícolas y de las importaciones a bajo precio de otros países. Reconoce igualmente los derechos de las mujeres campesinas. El campesinado y la pequeña agricultura deben tener acceso a la tierra, el agua, las semillas y los recursos productivos, así como a un adecuado suministro de servicios públicos. Rescatan elementos esenciales para el diseño de las políticas locales y lineamientos internacionales para la atención al hambre, incremento de los niveles de producción y combate del déficit alimentario de los pueblos.

Rosset sostiene a la alimentación de un pueblo como un tema de seguridad y soberanía nacional, donde en ocasiones para alimentar a la población, una nación depende de los caprichos del mercado internacional o de la voluntad de una súper potencia, al utilizar los alimentos como instrumentos de presión internacional o de la imprevisibilidad y los altos costos del transporte a largas distancias. Por lo tanto, un país no está seguro, ya sea con respecto a la seguridad nacional o a la seguridad alimentaria, al depender de otros para satisfacer la demanda de consumo de la población (Rosset, 2004 citado por Flores, 2012, p. 5).

La complejidad actual del tema alimentario permite un acercamiento desde diversas disciplinas, los instrumentos de análisis como de los debates para exponer cuatro perspectivas, según Ortiz (2005, p.8):

1. Los estudiosos plantean a la alimentación como un asunto de Estado y dan cuenta de los cambios en la producción y distribución de alimentos.
Se retoman conceptos como autosuficiencia, soberanía y seguridad alimentaria.
2. Las investigaciones de índole económica que se abocan al análisis del patrón alimentario nacional.
En ellas, se enfoca el predominio de la industria alimentaria, como el significativo papel del factor ingreso en el consumo de alimentos según los estratos sociales.
3. Los estudios antropológicos se centran en la formación de hábitos y costumbres alimentarias específicas de una cultura.
Bajo esta visión se analizan los hábitos, costumbres y prácticas culturales que rigen la alimentación de determinadas sociedades.

Por ejemplo, en México con los distintos grupos sociales o étnicos en lo particular indígena. También incorpora los estudios nutricionales, consumo *per cápita* de alimentos y el estado de nutrición de la población por grupos etéreos.

4. Las investigaciones que desde una perspectiva nutricional estudian el consumo de alimentos y su relación con el estado nutricional de la población.

Se observa la aportación de las disciplinas en Ciencias de la Salud para comprender la importancia de la alimentación saludable, para los distintos grupos poblacionales y por actividad física. Señala, por último, la necesidad de incluir un quinto enfoque.

5. La categoría de género como parte central del análisis, resaltando la necesidad de hacer más investigación sobre las diferencias entre hombres y mujeres en el acceso de los recursos productivos, manejo de ingresos y distribución de consumo de alimentos.

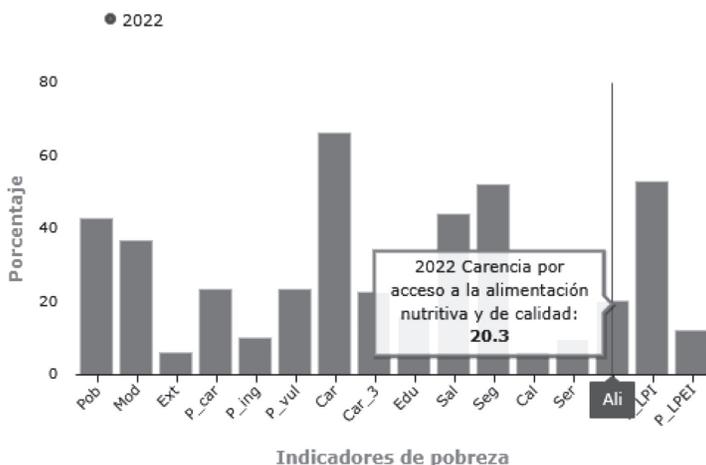
Derecho a la alimentación en el Estado de México

El derecho a la alimentación es un derecho fundamental, forma parte de los derechos humanos, económicos, sociales y culturales, regulado en el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), del que México forma parte, y en los derechos humanos consagrados en la reformada Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Se han incluido en la Política de Desarrollo Social, regulada en el marco normativo de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), los cuales, de manera específica quedan establecidos en su Artículo 6, que a la letra dice:

Son derechos para el desarrollo social la educación, la salud, la alimentación nutritiva y de calidad, la vivienda digna y decorosa, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo y la seguridad social y los relativos a la no discriminación en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicano (LGDS, vigente).

El Estado de México cuenta con su propia Ley de Desarrollo Social, en la cual se inscribe tal precepto. No obstante, la garantía de tal derecho es un tema pendiente en la agenda pública en el Estado de México, respecto el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, Coneval, se tiene la siguiente cifra:

Gráfica 1. Estado de México. Carencia por acceso a la alimentación nutritiva y de calidad. 2022



Fuente: Tomado de Coneval, 2022. Medición de la pobreza 2022, por entidad federativa.

Aportaciones finales

La presente investigación considera como el pilar o corazón de los sistemas y políticas alimentarias a los productores mediante un sistema alimentario gestionado por productores locales, fortaleciendo el modelo productivo de los desafíos del modelo económico, no a la inversa.

Por su parte los gobiernos locales, desde esta perspectiva estudiada, tienen poco espacio para la definición de políticas públicas para garantizar un derecho a la alimentación desde la óptica de promover la reactivación de la vocación agrícola local. Para los productores que aún pueden existir bajo el esquema de agricultura tradicional, es inevitable el cambio de estas nuevas realidades, es desproporcionada la competencia bajo las nuevas formas de producción agrícola y precios de mercado derivados de importaciones.

Compete a representantes públicos hacedores de políticas públicas llevar a cabo acciones de garantía al derecho a la alimentación, que no quede en un marco normativo y discursivo, es imperativo considerar las circunstancias en la provisión de alimentos, basados en lo descrito a lo largo del presente documento. Valorar las posibilidades en la gestión pública observando las características que debe tener la definición del problema y conceptos que se relacionan con éste.

Referencias

- Alegrett, R. (2017) *Evolución y tendencias de las reformas agrarias en América Latina*. FAO. Recuperado el 3 de abril de 2024 en <http://www.fao.org/docrep/006/j0415t/j0415t0b.htm>
- Ackroff, R. (1997). *Rediseñando el futuro*. México: Limusa Noriega editores.
- Aguilar, L. (comp.) (2003). *La hechura de las Políticas Públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar, L. (comp.) (2003) (b). *La implementación de las Políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar, L. (comp.) (2003) (c). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Bermejo, S. (2009) *Nueva ley de semillas contra los campesinos*. México: La Jornada 24 de agosto. Recuperado el 3 de abril de 2024.
- Brassel, F. (2010). Soberanía alimentaria 2010: ¿Palabra de moda o concepto novedoso? *Universitas, Revista de Ciencias Sociales y Humanas* no. 12. Ecuador: Universidad Politécnica Selesiana, 11-30 Recuperado el 3 de abril de 2024 en <https://www.redalyc.org/pdf/4761/476147380002.pdf>
- Burbach, P. Flynn, R. (1983). *Las agroindustrias transnacionales*. México: Ediciones Era.
- Camberos, Mario, Salazar, Vidal, Salido, Patricia y Sandoval, Sergio (compiladores) (1995) *Las consecuencias de la modernización y el Desarrollo Sustentable*. México: UNAM.
- Ceccon, E. (2018). La revolución verde: tragedia en dos actos. México: *Revista Ciencias* núm. 91, julio-septiembre.
- CONEVAL (2010) *Dimensiones de la seguridad alimentaria: Evaluación Estratégica de Nutrición y Abasto*. Recuperado el 23 de abril de 2024, de https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/info_public/PDF_PUBLICACIONES/Dimensiones_seguridad_alimentaria_FINAL_web.pdf
- CONEVAL (2022) *Evolución de las líneas de pobreza por ingresos*. Recuperado el 17 de abril de 2024, <https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Lineas-de-Pobreza-por-Ingresos.aspx>
- Delgadillo, J. (et. al.) (1993). *Los sistemas de abasto alimentario en México: Frente al reto de la globalización de los mercados*. México: UNAM.
- Dos Santos, T. (1978) *Imperialismo y dependencia*. México: El hombre y su tiempo.
- FAO (2010). El estado mundial de la agricultura y la alimentación. *Medio siglo de agricultura y alimentación*. Recuperado el 3 de abril de 2024 en www.fao.org/docrep/x4400s/x4400s09.htm
- FAO (2018). *70 Aniversario de la FAO*. Recuperado el 3 de abril de 2024 en www.fao.org/70/1945-55/es/
- Fernández, M. (2009). Alimentos transgénicos: ¿Qué tan seguro es su consumo? *Revista digital universitaria*, 10 de abril, vol. 10 Num. 4

- México: UNAM, 2009. Recuperado el 11 de abril de 2024 en <http://www.revista.unam.mx/vol.10/num4/art24/art24.pdf>
- Flores, Janet, Vázquez, Brenda P. y Quintero, Ma. Luisa 2012. ¿Soberanía, seguridad, autosuficiencia o crisis alimentaria?: Caso de México y la región este de África. Problema básico en salud y calidad de vida. *Revista Digital Universitaria*, 1 de agosto 2012 Volumen 13 Número 8, México: UNAM, 2012. Recuperado el 21 de abril de 2024 en <http://www.oda-alc.org/documentos/1365181646.pdf>
- Gilpin, R. (2001). *Global Political Economy: Understanding the international Economic Order*. Estados Unidos. Princenton University Press.
- Gordillo, G. (2013). *Seguridad y soberanía alimentarias: Documento base para discusión*. FAO. Recuperado el 3 de abril de 2024 en RL: <http://www.fao.org/3/a-ax736s.pdf>
- Krugman, Paul R. y Obstfeld, M. (2001), *Economía Internacional: Teoría y Política*. España: Addison Wesley.
- Ley General de Desarrollo Social (25 de junio de 2018) Congreso de la Unión. *Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión*. México. Recuperado el 22 de junio de 2022. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264_250618.pdf
- López, Antonio y Martínez, Héctor 2002. *¿Qué es el hambre?: Una aproximación conceptual y una propuesta experimental*. Investigación en Salud. Vol. IV (1), abril. pp. 2-15. México: Centro Universitario de Ciencias de la Salud.
- Muñoz, G. (2002). Deslocalización sectorial de la inversión extranjera directa en España. *Boletín Económico de ICE* (2.744): 19-30.
- Moctezuma, C. (2003). Policentrismo de poder: Autoconciencia y globalización. Nómadas. Estados Unidos. *Critical Journal of Social and Juridical Sciences*.
- OMS (2005). Biotecnología moderna de los alimentos, salud y desarrollo humano: estudio basado en evidencias. *Departamento de inocuidad de los alimentos*. OMS. Recuperado el 3 de abril de 2024 en https://www.who.int/foodsafety/publications/biotech/biotech_sp.pdf
- Ortiz, A. (et.al.) (2005). La alimentación en México: Enfoques y visión a futuro. *Revista de Estudios Sociales*. no. 13 (25).
- Pérez, G. (et al) (2017) *La Geopolítica del Siglo XXI*. México: UAM.
- Ruesga, S. y Da Silva, J. (2008). Deslocalización industrial en la globalización: el caso de España. México. *Revista de Economía UNAM* No. (5, 13).
- Sebastián de, L. (2009) *Un planeta de gordos y hambrientos: La industria alimentaria al desnudo*. España: Ediciones Ariel.
- Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (2019) *¿A qué nos referimos con autosuficiencia alimentaria?* Recuperado el 03 de mayo de 2024, de <https://www.gob.mx/agricultura/es/articulos/a-que-nos-referimos-con-autosuficiencia-alimentaria?idiom=es>

- Soria Sánchez, Graciela, Palacio Muñoz, Víctor Herminio, y Trujillo Ortega, Laura Elena (2015). Redes de colaboración solidaria para la autosuficiencia alimentaria: propuesta para la población rural. *Estudios sociales* (Hermosillo, Son.), 23(46), 242-270. Recuperado en 01 de mayo de 2024, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-45572015000200010&lng=es&tlng=es
- Torres, F. (coord.) (2001). *La alimentación de los mexicanos en la alborada del tercer milenio*. México: Colección Jesús Silva Herzog y Miguel Ángel Porrúa.
- Torres, F. (2011). El abasto de alimentos en México hacia una transición económica y territorial. *Problemas del desarrollo*, 42(166), 63-84. Recuperado en 03 de mayo de 2024, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0301-70362011000300004&lng=es&tlng=es
- Vía Campesina. (2008 y 2014) Definiciones de soberanía alimentaria. Recuperado el 3 de abril de 2024 en <https://viacampesina.org/es/tag/mexico/>
- Warman, A. (2001) *La reforma agraria mexicana: una visión de largo plazo*. Recuperado el 3 de abril de 2024 en <http://www.fao.org/docrep/006/j0415t/j0415t09.htm>

Transparencia, rendición de cuentas
y acceso a la información: Una aproximación
de metaevaluación de la gestión pública en
la Comisión Reguladora de Energía.

*Transparency, accountability, and
access to information: A meta-evaluation
approach to public management in the
Comisión Reguladora de Energía.*

Javier Merino Delgado*

Resumen

El documento analiza la importancia de la gestión pública de la Comisión Reguladora de Energía (CRE) en el sector energético mexicano, con el objetivo de determinar avances y posibles áreas de mejora en el cumplimiento de sus funciones, en línea con el marco jurídico vigente. Se destaca la relevancia de la política energética en México y los desafíos que enfrenta la CRE en su rol regulatorio.

Se presentan resultados mediante una aproximación de metaevaluación de la gestión pública de la CRE, destacando avances en transparencia, rendición de cuentas, y acceso a la información, aspectos que contribuyen a la consolidación democrática en México. Finalmente, se concluye que la CRE ha institucionalizado diversos procesos, no obstante, también debe afrontar los diversos desafíos que están inmersos en el desarrollo económico y social del sector energético.

Palabras clave

Gestión pública, transparencia, rendición de cuentas,
acceso a la información, metaevaluación.

* Subdirector de Área en la Comisión Reguladora de Energía. Licenciado en Derecho y en Economía, Maestro en Políticas Públicas y Doctor en Ciencias Administrativas. Líneas de investigación: Administración y Gestión Pública. correo jmerino@cre.gob.mx, jmerinod@gmail.com

Abstract

The document analyzes the importance of public management by the Energy Regulatory Commission (CRE) in the Mexican energy sector, aiming to determine advancements and potential areas for improvement in fulfilling its functions, in line with current legal frameworks. It highlights the significance of energy policy in Mexico and the challenges faced by the CRE in its regulatory role.

Results are presented through a meta-evaluation approach of CRE's public management, emphasizing advancements in transparency, accountability, and access to information, aspects that contribute to democratic consolidation in Mexico. Finally, it is concluded that while the CRE has institutionalized various processes, it also must address the diverse challenges inherent in the economic and social development of the energy sector.

Keywords

Public management, transparency, accountability, access to information, meta-evaluation.

Introducción

La incidencia de las resoluciones y acuerdos de un organismo regulador en el sector energético, como es la Comisión Reguladora de Energía (CRE), implica analizar la complejidad de los impactos en el ámbito público, privado y social desde un análisis jurídico, económico, administrativo, por mencionar algunos. Dicha incidencia es estratégica y directiva para consolidar la gestión pública y reducir los riesgos que puedan existir en la interacción de la diversidad de actores (empresas nacionales, internacionales, pueblos originarios, organizaciones no gubernamentales, academia, etc.), cuyo eje principal es proteger los intereses de los usuarios a través de una regulación eficiente y eficaz.

Por tanto, la CRE, como organización, es un pilar de la administración pública con amplio conocimiento técnico y capacidad que afronta los desafíos del sector energético mexicano. Bajo este criterio, el ensayo pretende analizar los resultados de gestión, en un marco de transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información, con una aproximación metodológica basada en la metaevaluación y determinar si, con elementos cuantitativos y cualitativos mostrados en los informes labores anuales, hay avances o posibles retrocesos en el cumplimiento de las funciones tomando como referencia el marco jurídico vigente.

Gestión pública de la Comisión Reguladora de Energía

El tema de la política energética en México ha mostrado mayor interés, principalmente la aportación gubernamental de la CRE, en el entorno público, enfocado a priorizar y consolidar el marco legal, regulatorio

e institucional, del sector energético. Para la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos [OCDE], expone que “[...] Después de la reforma¹ que aumentó sustancialmente las responsabilidades de la CRE, la Comisión pudo reestructurar rápidamente su organización y sus procesos para centrarse en la implementación de los aspectos clave de la reforma. En el futuro, es primordial que la CRE también haga más énfasis en los procesos internos, como planeación, recursos y gestión del desempeño, para garantizar un trabajo efectivo a largo plazo.” (OCDE, 2017, p. 7). Desde la postura de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la CRE tiene como misión garantizar las condiciones para que la disponibilidad de energéticos en México sea la requerida, con calidad y a precios competitivos (SHCP, 2021, p. 26).

Adicional a los argumentos expuestos y sin menoscabar la relevancia de los retos y desafíos que implica un sector energético, también es importante qué, cómo y hacia dónde se dirigen los esfuerzos institucionales referentes al diseño, implementación y evaluación de la gestión pública de los órganos reguladores coordinados.

En ese sentido, el documento se centra en analizar qué se ha realizado para dotar de valor público a la gestión en el sector energético y también determinar las áreas de mejora con la finalidad de impulsar los nuevos desafíos que se encuentran a corto, mediano y largo plazos en dicho sector.

Contar con un órgano regulador coordinado como la CRE, nos permite estudiar la relevancia en términos de la gestión pública y su incidencia en el sector energético. Asimismo, conocer cuáles han sido sus resultados y efectos con otros sectores. Adicionalmente, analizar, en materia de transparencia, por qué sus resoluciones como órgano colegiado, dotan de seguridad jurídica a los diversos actores del sector. También revisar cuál ha sido su desempeño y cuáles son los indicadores que miden el avance o retroceso de su gestión.

Con base en lo expuesto y dada la limitación de documentos que analicen la gestión pública de la CRE, se procede a realizar una investigación, con orientación de metaevaluación, sustentada en aportaciones teóricas e incorporando resultados cuantitativos y cualitativos obtenidos de los informes de actividades anuales, con el objetivo de realizar una aproximación para indagar qué tanto ha permeado en la gestión pública, los elementos de transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la información en la CRE.

¹ Con base en lo referido en CRE (2015, p. 48) “un elemento fundamental de la reforma fue el rearme institucional y el fortalecimiento de los reguladores, que pasaron de ser organismos desconcentrados de la Secretaría de Energía a Órganos Reguladores Coordinados, dependencias directas del Poder Ejecutivo reconocidas a nivel constitucional con personalidad jurídica propia, autonomía técnica y de gestión”.

Transparencia, rendición de cuentas, acceso a la información y gestión pública

Entendemos por transparencia al desempeño de los organismos públicos respecto del acceso y disponibilidad de la información que generan, administran o utilizan, como parte de sus responsabilidades públicas (Puente, 2018, p. 80). La transparencia es el compromiso que establece una organización gubernamental por dar a conocer al público que lo solicite la información existente sobre un asunto público (Vergara, 2005, p.17). El proceso de transparencia, según el artículo sexto de nuestra Carta Magna, observa que “toda entidad gubernamental a nivel municipal, estatal y federal está obligada a garantizar el acceso libre y gratuito a sus documentos para lo cual deberá tomar en cuenta el principio de “máxima publicidad” (Sandoval, 2013, p.112).

Retomando lo mencionado, la transparencia ayuda a mejorar el desempeño de una organización y no sólo funciona para visibilizar ante la ciudadanía las fallas, los errores y los posibles errores actos de los gobernantes, sino para mostrarles a estos últimos, los procesos en los cuales se requieren mejoría y mayor responsabilidad de su parte, además de estar obligados por un marco normativo a laborar legal y legítimamente, así como utilizar los recursos públicos de manera ordenada y fundamentada.

Adicionalmente, los conceptos de transparencia y rendición de cuentas se inscriben no sólo en el marco de la lucha contra la corrupción —entendida como la utilización del poder y los recursos públicos para beneficio personal o de grupo— (Emmerich, 2004, p. 71), sino también, en la búsqueda de una democracia más participativa, efectiva y funcional, en la que exista responsabilidad política real por parte de las personas elegidas para gobernar o legislar (Emmerich, 2004, p. 68). Por tanto, los regímenes democrático-representativos se caracterizan también por considerar el concepto de rendición de cuentas como una forma específica de vínculo que las autoridades políticas establecen con la ciudadanía (Puente y Gutiérrez, 2014, p. 393).

Coincidente con lo mencionado, Godínez (2019) establece que, en una democracia, hay dos elementos importantes: la transparencia y la rendición de cuentas. La transparencia es colocar la información en la vitrina pública y la rendición de cuentas es construir una explicación que interprete una realidad política para obtener buenos resultados, apegados a la legalidad; es una condición previa a la rendición de cuentas y ambas son controles democráticos que pueden ayudar a generar un nuevo diseño institucional (Godínez, 2019, p.97).

Para Arredondo y Ruiz (2012), la rendición de cuentas implica informar, explicar y justificar las acciones que llevan a cabo los servidores públicos en el cumplimiento de sus obligaciones y en el manejo de recursos, así como determinar las sanciones que se deriven de su ejercicio. En el caso de Ochoa y Montes de Oca (2004), argumentan

que la rendición de cuentas, es un proceso político-administrativo cuya generalidad consiste en que los gobernantes asuman la responsabilidad y consecuencias de sus actos.

Por su parte, el derecho de acceso a la información está fundamentado en principios democráticos, la participación ciudadana, la conceptualización de libertad y el buen gobierno. Para la Organización de los Estados Americanos (OEA), es “El acceso a la información pública es una prerrogativa que permite a los ciudadanos conocer cualquier tipo de información generada por el Estado y su administración pública, estamos estableciendo como premisa que a través de este derecho los ciudadanos pueden ejercer su “ciudadanía” sustento básico de la democracia. [...]” (OEA, 2013, p. 4).

Con el fin de orientar el análisis de los párrafos anteriores, se muestra la tabla que contiene los nexos entre los conceptos desarrollados con antelación.

Vinculación y asimilación de conceptos en un Estado democrático			
Concepto	Transparencia	Rendición de cuentas	Acceso a la información pública
Alcances			
Acciones	Divulgación Disposición Trazabilidad	Desempeño Seguimiento Actuación	Monitoreo Vigilancia Revisión
Objetivo	Optimizar la gestión pública	Actuación del servidor público	Analizar la información
Marco jurídico	Obligación del Estado	Responsabilidad de la organización y del servidor público.	Derecho ciudadano
Incidencia pública	Legitimidad	Gobernabilidad	Confianza

Fuente: Elaboración propia.

En esta tesitura, enmendar el quehacer gubernamental ha sido un tema recurrente en la Administración Pública como un entramado de organización y en la vida profesional de los servidores públicos, en consonancia con este argumento, Mendoza (2008) indica que la función pública toma los instrumentos de la gestión pública para transformar y consolidar sus actos, incorporando conceptos y herramientas para fomentar la eficacia, eficiencia, calidad, gestión, organización

y evaluación, entre muchos más para reformar administrativamente al Estado, con el objetivo de estar en condiciones para enfrentar los desafíos a nivel nacional e internacional (Mendoza, 2008, p. 406).

En resumen, la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la información, colaboran ampliamente en la mejora del desempeño público y son mecanismos de gestión pública sobre los cuales se construye el Estado democrático y de derecho. Esos tres conceptos ayudan a visibilizar aciertos y posibles fallas de la gestión pública, además muestra cuáles procesos requieren modificaciones o mayor compromiso a nivel organizacional.

Estas tres variables dotan de legitimidad, gobernabilidad y confianza en el aparato administrativo. Acciones como la divulgación de resultados, disposición de documentos, trazabilidad de información, evaluación del desempeño, seguimiento a cumplimiento de indicadores, responsabilidad del actuar de los funcionarios, monitoreo en la consecución de metas institucionales, vigilancia en el uso correcto de recursos, revisión de los resultados gubernamentales, entre las más destacadas, buscan la optimización de la gestión pública, la actuación correcta del servidor público y el análisis sistematizado de datos e información. Estrategias que deben ser diseñadas, implementadas y evaluadas en la CRE, por lo que en el siguiente apartado se realizará un breve acercamiento de las funciones y competencias de dicho órgano regulador considerando el marco jurídico vigente.

Marco regulatorio de la Comisión Reguladora de Energía

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el artículo 28, párrafo octavo, establece que:

El Poder Ejecutivo contará con los órganos reguladores coordinados en materia energética, denominados Comisión Nacional de Hidrocarburos y **Comisión Reguladora de Energía**, en los términos que determine la ley.
“El Resaltado es propio”

Como se muestra, la CRE, es un órgano regulador coordinado que se encuentra inserto en la Administración Pública Federal, como lo establecen los artículos 1, 2, fracción III y 43 Ter, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que a la letra dicen:

[...] **Artículo 1º.-** La presente Ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal. La Oficina de la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y los Órganos Reguladores Coordinados integran la Administración Pública Centralizada”.

“**Artículo 2o.**- En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la Administración Pública Centralizada:

I. Secretarías de Estado;

II. Consejería Jurídica, y

III. Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética a que hace referencia el artículo 28, párrafo octavo, de la Constitución.

“**Artículo 43 Ter.**- La Administración Pública Centralizada contará con Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, con personalidad jurídica propia y autonomía técnica y de gestión. Serán creados por ley, misma que establecerá su competencia así como los mecanismos de coordinación con la Secretaría de Energía. **Los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética** se regirán por las disposiciones aplicables a la Administración Pública Centralizada y el régimen especial que, en su caso, prevea la ley que los regula.

“El Resaltado es propio”

Por lo tanto, la regulación aplicable es la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, principalmente en sus artículos 2, fracción II, 14 y 42, se menciona lo siguiente:

Artículo 2.- Los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética serán las siguientes dependencias del Poder Ejecutivo Federal:

I. La Comisión Nacional de Hidrocarburos, y

II. **La Comisión Reguladora de Energía.”**

“**Artículo 14.-** Los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética deberán:

I. **Hacer públicas todas sus decisiones** incluyendo, en su caso, los votos particulares;

II. Hacer públicas las actas de las sesiones;

III. Sistematizar y publicar los criterios administrativos en que basan sus decisiones, y

IV. Publicar, cuando menos trimestralmente, una gaceta para fines informativos.

Artículo 42.- La Comisión Reguladora de Energía fomentará el desarrollo eficiente de la industria, promoverá la competencia en el sector, **protegerá los intereses de los usuarios**, propiciará una adecuada cobertura nacional y atenderá a la confiabilidad, estabilidad y seguridad en el suministro y la prestación de los servicios.

“El Resaltado es propio”

En lo que respecta al Reglamento Interno de la Comisión Reguladora de Energía publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de abril de 2017 y su modificación publicada en el mismo medio de difusión oficial el 11 de abril de 2019, en sus artículos 1, 7, fracción I, y 16, que a la letra dicen:

Artículo 1.- La Comisión Reguladora de Energía es una dependencia de la Administración Pública Federal centralizada, con carácter de Órgano Regulador Coordinado en Materia Energética, como se establece en el párrafo octavo, del Artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”

“Artículo 7.- Para el ejercicio de sus atribuciones y el despacho de los asuntos que le competen, la Comisión contará con los órganos y unidades Administrativas siguientes:

I. Órgano de Gobierno.”

“Artículo 16.- Las sesiones del Órgano de Gobierno **serán públicas y deberán ser tramitadas a través de medios electrónicos**, salvo en los casos en los que se discuta información clasificada como reservada o confidencial en términos de las disposiciones jurídicas aplicables, en cuyo caso el asunto correspondiente se tratará en una sesión especial, deberá grabarse y almacenarse en medios electrónicos o de cualquier otra tecnología, y en su caso mantenerse como información reservada o confidencial, pudiendo ser consultada por los Servidores Públicos que necesiten conocerla para cumplir con las funciones que tengan establecidas de acuerdo con el presente Reglamento.

El Órgano de Gobierno podrá utilizar medios de identificación electrónica, firma electrónica avanzada o cualquier otro medio electrónico para la emisión de sus actos y resoluciones en términos de las disposiciones aplicables.

Los acuerdos y resoluciones que emita el Órgano de Gobierno deberán publicarse en el Registro Público.

“El Resaltado es propio”

En lo que se refiere a la transparencia gubernamental, la CRE, principalmente, tiene las siguientes obligaciones: Artículos 70 y 77 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y Artículo 73 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.²

Este apartado expone que el Órgano de Gobierno es la autoridad máxima de la CRE, resuelve la agenda del sector energético de manera colegiada y por mayoría de votos sin posibilidad de abstención, en sesiones ordinarias o extraordinarias, según sea convocada por el Secretario Ejecutivo. Esto nos permite destacar elementos jurídicos

² <https://transparencia.cre.gob.mx/transparencia/informacion-de-transparencia/>

importantes, el primero, la CRE es un órgano colegiado que emite resoluciones, segundo y más importante, proteger los intereses de los usuarios, y en un marco actual de Derechos Humanos, es el ciudadano y por último, sus acuerdos y resoluciones deben publicarse. Estas tres situaciones de hecho y de derecho, impulsan proactivamente la gestión pública, la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la información. Tres criterios que robustecen el desarrollo democrático en México.

Metodología en la metaevaluación a los indicadores de gestión pública de la CRE

Para analizar y tener correspondencia entre los conceptos y elementos teóricos con respecto a la evidencia de la gestión pública de la CRE, se procederá a revisar los alcances y resultados de los informes de labores, así como su alineación con el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Sectorial de Energía, considerando la propuesta metodológica de metaevaluación con base en el desarrollo conceptual y metodológico de Cardozo (2012) al establecer que con los “métodos nos referimos a procedimientos de investigación que se desprenden de una postura epistemológica y un marco teórico, en que el evaluador, basado en esta perspectiva y a partir de un conjunto de principios y normas, realiza una serie de operaciones que le permiten seleccionar y coordinar ciertas técnicas para alcanzar sus objetivos” (Cardozo, 2012, p. 66). Por lo que la metaevaluación aplicada a la gestión pública de la CRE permitirá realizar una aproximación cuantitativa y una valoración cualitativa de los resultados y sus respectivos alcances, así como sus posibles debilidades a nivel organizacional y de desempeño.

Para dar solidez conceptual y metodológica, se procedió a la búsqueda de información en libros, informes, revistas indexadas, así como consultas en páginas de internet especializadas en el sector energético, con la finalidad de dar solidez, congruencia y pertinencia a los argumentos vertidos en el documento.

Metaevaluación enfocada a la gestión pública de la CRE

Elemento	Informe de labores 2019	Informe de labores 2020	Informe de labores 2021	Informe de labores 2022
Sesiones del Órgano de Gobierno	21	23	35	35
Actos Administrativos del Órgano de Gobierno	1,860	1,479	652	1,983
Resoluciones	1,817	1,432	612	1,929
Acuerdos	43	47	40	54
Indicador de Percepción de Transparencia	9.31	9.13	9.26	n.d.
Indicador de Percepción de Rendición de Cuentas	8.96	8.79	8.98	n.d.
Obligaciones en materia de transparencia (porcentaje)	100	100	100	100

Fuente: Informe de labores de la Comisión Reguladora de Energía (2019, 2020, 2021 y 2022).

Resultados

Se encontró un avance significativo en mostrar las particularidades de la gestión pública en la CRE, siendo coincidente con la transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información. Los Informes de Labores del periodo 2019 a 2022, en general, son realizados con mayor solidez en cuanto a datos y particularidades propias de qué y quién realiza funciones y actividades, lo que indica congruencia con respecto a las competencias definidas en el Reglamento Interior de la CRE. Se resalta el Informe de Labores del año 2021, porque demuestra con mayor detalle, la generación e integración de información de las áreas principales de la CRE.

Otro punto a destacar es que los procesos administrativos y de conocimiento especializado al interior de la CRE se encuentran en maduración, es decir, institucionalizados. La CRE es un actor relevante del sector energético, sus acciones se van consolidando y adaptando a los nuevos desafíos de la gestión pública e incrementa el valor de

lo “público”. Esto va en coincidencia con lo analizado por Berger y Luckmann (1968), al mencionar que “las instituciones, por el hecho mismo de existir, también controlan el comportamiento humano estableciendo pautas definidas de antemano que lo canalizan en una dirección determinada”. En términos de gestión pública, la CRE ha sentado las bases para comprender los alcances y efectos de sus resultados, a nivel sector, pero también a nivel ciudadanía.

Un área de oportunidad para la CRE es la comunicación de los resultados de su gestión pública y no solo en la recolección de datos y análisis de la información, siendo una amplia posibilidad el transitar de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) hacia una sociedad basada en las Tecnologías de Aprendizaje y Conocimiento (TAC) y, posiblemente, sentar las bases hacia las Tecnologías del Empoderamiento y la Participación (TEP), como lo menciona Latorre, Castro y Potes (2018): “la oportunidad de desarrollar procesos de cognición y participación, bien sea a escala local, nacional o global.” (Latorre, Castro y Potes, 2018, p.14)

Por último, es necesario considerar recomendaciones de los sectores académicos y de organizaciones de la sociedad civil, para contribuir a la mejora del diseño, implementación y evaluación para una regulación eficiente del sector energético. Lo anterior como una propuesta eficaz y vinculante con los seis objetivos prioritarios del Programa Sectorial de Energía 2020-2024 o subsecuentes.

En este sentido, los abordajes de cómo mejorar los resultados de gestión de las organizaciones públicas implican mayor participación del capital humano de la propia organización como es nuestro estudio de caso. Adicionalmente, incorporar perfiles profesionales de otras áreas de conocimiento, que permitan realizar mejoras en los procesos de gestión sin ideas preconcebidas (Kuhn, 1971).

Por último, del análisis realizado, los resultados de los cuatro Informes de Labores están alineados con respecto a las estrategias, metas y objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, Programa Sectorial de Energía y el Plan Estratégico 2022 de la CRE, lo que refleja congruencia y pertinencia con respecto a las estrategias, plan de acción, objetivos y metas definidas de lo general a lo particular.

Conclusiones

Un desafío que tiene el Órgano de Gobierno de la CRE es la transferencia de conocimiento hacia la sociedad en general y no únicamente a los participantes del mercado energético, por la orientación de una materia altamente técnica y compleja, esto conlleva a que la comunicación de sus acuerdos y resoluciones debe ser un elemento a fortalecer, orientado al ciudadano común y, con ello, pueda obtener información con facilidad y de forma efectiva, de un sector muy especializado.

Además, perfeccionar los canales de comunicación tanto a participantes del mercado energético como para los ciudadanos, favoreciendo procesos intuitivos y amigables, que el eje de la comunicación detone una participación activa y colaborativa entre la CRE y usuarios, impulsando el conocimiento y aprendizaje del sector energético, dados los nuevos desafíos en un entorno de complejidad social.

No obstante, aún con las nuevas propuestas de mejora mencionadas en líneas anteriores, la CRE ha madurado sus procesos de gestión y de aprendizaje en el sector energético, ha realizado un incremento sustancial en la transparencia al interior de sus áreas y se ha percibido el aumento en la inclusión de nuevos actores especializados y la participación y mayor interés de público interesado, como el sector académico y organizaciones no gubernamentales. Lo que permite aseverar que la CRE, como parte de la Administración Pública, ha impulsado y consolidado los procesos democráticos en México.

Referencias

- Arredondo, O. y Ruiz, L. (2012). *Transparencia presupuestaria y Rendición de cuentas*, Fundar Centro de Análisis e Investigación, AC., México.
- Berger, P. y Luckmann, T. (1968). *La construcción social de la realidad*, Amorroutu Editores, Argentina.
- Cardozo, M. (2012). *Evaluación y metaevaluación de las políticas y programas públicos. Estado del arte*. Universidad Autónoma Metropolitana. México.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (2001). *Retos y posibles soluciones para el sector energético mexicano*. CEPAL.
- Comisión Reguladora de Energía (2015). *Creando confianza para los mexicanos*. Recuperado el 3 de abril de 2024 en <https://www.cre.gob.mx//documento/libro-21aniversario.pdf>
- Emmerich, G. (2004). “Transparencia, rendición de cuentas, responsabilidad gubernamental y participación ciudadana”, en *Polis: investigación y análisis sociopolítico y psicosocial*, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa, México, Volumen 2, Número 4, pp. 67-90.
- Godínez, J. (2019). “La transparencia como control democrático en los consejos ciudadanos: el caso del municipio de León, Guanajuato, 2009-2012”, en *Íconos Revista de Ciencias Sociales*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Ecuador), Ecuador, Volumen 33, número 65, pp. 93-113.
- Informe de labores de la Comisión Reguladora de Energía* (2019). Recuperado el 3 de abril de 2024 en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/544126/CRE_Informe_de_Labores_2019.pdf

- Informe de labores de la Comisión Reguladora de Energía* (2020). Recuperado el 3 de abril de 2024. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/645067/Informe_de_Labores_2020_-_VF_junio_21.pdf
- Informe de labores de la Comisión Reguladora de Energía* (2021). Recuperado el 3 de abril de 2024 en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/737409/Informe_de_Labores_2021.pdf
- Informe de labores de la Comisión Reguladora de Energía* (2022). Recuperado el 3 de abril de 2024 en <https://www.gob.mx/cre/documentos/informe-de-labores-cre-2022-332432>
- Kuhn, T. (1971). *La estructura de las revoluciones científicas*. Fondo de Cultura Económica. México.
- Latorre, Castro y Potes (2018). *Las TIC, las TAC y las TEP: Innovación Educativa en la era conceptual*. Universidad Santiago Arboleda. Colombia. Recuperado el 5 de abril de 2024 en <https://repository.usergioarboleda.edu.co/bitstream/handle/11232/1219/TIC%20TAC%20TEP.pdf>
- Mendoza, J. (2008) “Rendición de cuentas en la gestión pública de los gobiernos municipales”. En *Políticas públicas de nueva generación: una visión crítica*, Universidad Autónoma Metropolitana, México.
- Ochoa, H. y Montes de Oca, Y. (2004). “Rendición de Cuentas en la Gestión Pública: Reflexiones teóricas”, en *Revista Venezolana de Gerencia*, Universidad del Zulia, Venezuela, volumen 9, número 27, pp. 455-472.
- Organización de los Estados Americanos [OEA] (2013). *El Acceso a la Información Pública, un Derecho para ejercer otros Derechos*, México,
- Organización de los Estados Americanos. <https://www.oas.org/es/sap/dgpe/concursoinformate/docs/cortosp8.pdf>
- Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos [OCDE] (2017), *Gobernanza de reguladores. Impulsando el desempeño de la ASEA, la CNH y la CRE de México. Recomendaciones clave*. Recuperado el 24 de marzo de 2024 en <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Mexico-Energy-brochure-ESP.pdf>
- Plan Estratégico 2022 de la Comisión Reguladora de Energía (2022) Recuperado el 24 de marzo de 2024 en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/737402/Plan_Estrat_gico_2022.pdf
- Plan Nacional de Desarrollo (2019-2024). *Diario Oficial de la Federación*. 12 de julio de 2019.
- Programa Sectorial de Energía (2020-2024). *Diario Oficial de la Federación*. 08 de julio de 2020.
- Puente, K. (2018). “Los congresos locales en México. Un modelo para evaluar su grado de institucionalización”, en *Estudios políticos (México)*, número 44, 65-91.

- Puente, K. y Gutiérrez, L. (2014), “La fiscalización y el control político del Congreso mexicano”, en *Fiscalización, Transparencia y Rendición de cuentas*, México, LXII Legislatura, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, pp. 391-412.
- Sandoval, I. (2013). “Hacia un proyecto “democrático-expansivo” de transparencia”, en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, Nueva Época, Año LVIII, número 219, pp. 103-134.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público [SHCP] (2021). *Estructura Programática a emplear en el proyecto de Egresos 2021*.
- Vergara, R. (2005). *La transparencia como problema*, Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, México.

Legislación

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Vigente). *Diario Oficial de la Federación*. Última reforma publicada en el DOF. 22 de marzo de 2024.
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Vigente). *Diario Oficial de la Federación*. Última reforma publicada en el DOF. 20 de mayo de 2021.
- Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Vigente). *Diario Oficial de la Federación*. Última reforma publicada en el DOF. 20 de mayo de 2021.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (Vigente). *Diario Oficial de la Federación*. Última reforma publicada DOF 01 de diciembre de 2023.
- Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética (Vigente). *Diario Oficial de la Federación*. Última reforma publicada DOF 20 de mayo de 2021.
- Reglamento Interno de la Comisión Reguladora de Energía (Vigente). *Diario Oficial de la Federación*. Última reforma publicada DOF 11 de abril de 2019.

La importancia de la
evaluación de la política social en México.
¿Para qué nos sirve evaluar?
*The importance
of social policy evaluation in Mexico.
What is the purpose of evaluating?*

Manuel Lara Caballero*

Resumen

Este artículo examina la evolución e importancia de la evaluación de la política social en México, enfocándose en cómo se ha transformado esta práctica a lo largo de las últimas décadas para enfrentar los retos socioeconómicos. También se explora el desarrollo institucional y normativo postulado desde principios del siglo XXI, como la adopción de la Nueva Gestión Pública y la implementación del enfoque de Gestión Basada en Resultados, que han sido cruciales para orientar las políticas públicas hacia la eficiencia y la efectividad mediante la evaluación sistemática y rigurosa. Por otra parte, se destaca el papel del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) y la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) en la institucionalización de prácticas de monitoreo y evaluación, que no sólo aseguran la transparencia y la rendición de cuentas, sino que también promueven decisiones informadas y basadas en evidencia. El artículo proporciona una visión comprensiva de los métodos de evaluación utilizados, subrayando cómo la evaluación continua de políticas públicas puede facilitar un aprendizaje institucional que permite la adaptación y mejora constante de las intervenciones del gobierno.

Palabras clave

Evaluación de políticas públicas, política social,
aprendizaje institucional y sistema de
monitoreo y evaluación.

* Profesor-investigador del Departamento de Procesos Sociales, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Lerma. Correo electrónico: m.lara@correo.ler.uam.mx

Abstract

This article examines the evolution and importance of social policy evaluation in Mexico, focusing on how this practice has transformed over the past decades to address socioeconomic challenges. Through an analysis, it explores the institutional and regulatory development postulated since the early 21st century, such as the adoption of New Public Management and the implementation of the Results-Based Management approach, which have been crucial in steering public policies towards efficiency and effectiveness through systematic and rigorous evaluation. Furthermore, the role of the Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) and the Ley General de Desarrollo Social (LGDS) in the institutionalization of monitoring and evaluation practices is highlighted. These practices not only ensure transparency and accountability but also promote informed and evidence-based decisions. The article provides a comprehensive overview of the evaluation methods used, emphasizing how the continual evaluation of public policies can facilitate institutional learning that enables the constant adaptation and improvement of government interventions.

Keywords

Public policy evaluation, social policy, institutional learning, monitoring and evaluation system

Introducción

La política social en México ha experimentado modificaciones importantes en las últimas décadas, reflejando un cambio gradual en las prioridades y estrategias gubernamentales para abordar los desafíos socioeconómicos de nuestro país. Esta transformación se ha caracterizado por un enfoque renovado en elementos como la eficiencia, la efectividad y la inclusión, buscando adaptar las políticas públicas a las necesidades y retos actuales de la sociedad mexicana. El principal desafío es lograr un ejercicio pleno de los derechos humanos y sociales establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).

Desde el inicio del siglo XXI, el Estado mexicano emprendió la construcción de un andamiaje legal e institucional para impulsar el diseño, la implementación y la evaluación de políticas públicas. Bajo el enfoque de la Nueva Gestión Pública (NGP), buscó mejorar la calidad de los servicios públicos mediante el uso de planteamientos orientados al mercado, la competitividad, y una mayor atención al ciudadano. Para lograrlo, emprendió estrategias con un especial énfasis en la medición y evaluación de resultados (Aguilar, 2010).

Dicho enfoque, ha sido fundamental para la transición hacia un sistema de gestión basado en resultados (GpR). Este último busca

alcanzar objetivos específicos y medibles como el criterio principal para la planeación, implementación y la evaluación de políticas públicas; esto implica también la definición de metas y objetivos claros, la asignación de recursos con base en la planeación estratégica y el uso de indicadores. Lo anterior, ha permitido que la evaluación se convierta en una práctica más sistemática y rigurosa de las políticas y programas públicos (Maldonado, 2015).

Otro hito importante fue la promulgación de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) en el año 2003. Esta ley permitió la construcción de un Sistema de Monitoreo y evaluación (SMyE), el cual no sólo busca establecer un marco legal claro y coordinado para el desarrollo social, sino también reafirmar la responsabilidad del Estado en la consecución de dos objetivos primordiales: la lucha contra la pobreza y mejorar las condiciones de vida de la población. La creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) como una institución autónoma, técnica y especializada muestra esta intención, asignándole la tarea de evaluar y coordinar la política de desarrollo social a nivel nacional, así como la medición oficial de la pobreza (Ríos, 2013).

Los SMyE son, en términos generales, un marco integral diseñado para supervisar y valorar de manera sistemática las políticas, programas y acciones públicas. En ellos, se combina el seguimiento constante de sus actividades y progreso (monitoreo) con la valoración periódica de sus resultados y la contribución a los objetivos y sus metas que se establecen a través de diversos indicadores (evaluación). En el caso de México, este sistema no sólo se enfoca en la rendición de cuentas y la transparencia, sino que también promueve la toma de decisiones basada en evidencia, lo que permite ajustes estratégicos y operacionales oportunos para mejorar la implementación de las políticas públicas; por otro lado, constituye un pilar fundamental para garantizar que los recursos públicos se utilicen de manera adecuada, promoviendo una cultura de aprendizaje y mejora continua dentro de las entidades gubernamentales (Feinstein, 2015).

El enfoque aplicado de la LGDS y el CONEVAL ha facilitado un proceso de aprendizaje institucional, generando espacios técnico-políticos para esta mejora continua, donde este proceso se ve reflejado en la construcción y seguimiento de los Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM), que son compromisos de acción derivados de las evaluaciones externas realizados a los programas públicos, que son fundamentales para la implementación de cambios que mejoren el diseño y la operación de los programas evaluados, con el objetivo de optimizar su incidencia (Maldonado, 2015).

La reciente evolución de la política social en México destaca la necesidad e importancia de una evaluación constante y rigurosa. Para asegurar una respuesta efectiva a las necesidades sociales de los

programas y políticas públicas se debe fortalecer la transparencia y rendición de cuentas en la gestión pública. A pesar de los avances significativos, el camino hacia una política social integral sigue siendo un trabajo continuo que requiere de una adaptación constante y respuestas innovadoras a los retos emergentes por parte de los diversos actores involucrados (Bueno y Osuna, 2012).

La evaluación de políticas sociales se ha convertido en un componente primordial del proceso de gestión y formulación de políticas públicas, no sólo como una herramienta de rendición de cuentas, sino también como un mecanismo para mejorar la eficacia y la eficiencia de los programas gubernamentales. La necesidad de evaluar se fundamenta en varios factores que responden a desafíos específicos del contexto sociopolítico y económico de nuestro país. En primera instancia, la evaluación permite una comprensión profunda de la efectividad de las políticas públicas en la consecución de sus objetivos. Por ejemplo, en México, las políticas sociales son cruciales para contender problemas públicos como la desigualdad, pobreza, entre otros, por lo que entender si las políticas están logrando sus metas es primordial para justificar la inversión de recursos públicos, o en su caso, reorientar los esfuerzos hacia las estrategias más exitosas. En este sentido, el CONEVAL desempeña un papel crucial en este proceso al proporcionar evaluaciones objetivas con base en evidencia que ayudan a determinar la viabilidad e incidencia de las políticas y programas de desarrollo social a nivel federal (Lara y De León, 2017).

La evaluación fomenta la transparencia y la rendición de cuentas porque, al hacer públicos los resultados de las evaluaciones, los ciudadanos y otros actores involucrados tienen la capacidad de monitorear el desempeño del gobierno, lo cual es vital en un país donde la confianza en las instituciones públicas y sus acciones ha sido históricamente baja (Vargas, 2007). Este proceso ayuda a construir un diálogo horizontal más informado y crítico entre los ciudadanos y sus representantes, al fortalecer la democracia y promover una cultura de responsabilidad gubernamental.

Las evaluaciones proporcionan también un aprendizaje institucional que puede traducirse en políticas más efectivas. El aprendizaje que se deriva de las evaluaciones externas, como las que coordina el CONEVAL, es crucial para identificar no sólo las deficiencias y áreas de mejora, sino también para reconocer las prácticas exitosas que pueden ser replicadas o escaladas; el proceso de evaluación permite a las instituciones gubernamentales y a los responsables de la formulación de políticas públicas hacer ajustes precisos que mejoren significativamente la implementación y los resultados.

En un entorno de recursos fiscales limitados como el que enfrenta México, la evaluación debe tener como propósito buscar una asignación más eficiente del presupuesto y su escasez, donde al identificar

programas que no cumplen con sus objetivos o que no tienen una relación de costo/efectividad adecuada, permita a los responsables reasignar recursos hacia programas o acciones que sí lo son, maximizando el valor social de la inversión pública. Por otra parte, las evaluaciones desempeñan un papel crucial en la mejora continua de las políticas y en la innovación dentro del sector público. El enfoque incremental en la mejora de políticas, respaldado por la evidencia obtenida a través de evaluaciones rigurosas, fomenta un enfoque proactivo para resolver problemas complejos, permitiendo que las políticas evolucionen, con base en criterios objetivos, a cambios en las condiciones sociales y económicas de su entorno (Aguilar, 2012).

El objetivo de este artículo es analizar la importancia de la evaluación de la política social en México, destacando su papel en la mejora de programas sociales y en la toma de decisiones basadas en la evidencia, para comprender cómo puede contribuir a la eficiencia, la efectividad y la transparencia en la gestión de las políticas públicas. El propósito es presentar argumentos sobre cómo la evaluación de las políticas sociales en México no sólo son un requisito administrativo que se debe cumplir por normativa, sino que debe convertirse en una práctica esencial que sustente la eficacia de la gestión pública, garantice la responsabilidad gubernamental y contribuya al desarrollo de políticas más informadas, eficientes y efectivas. En un país marcado por desafíos sociales significativos, la evaluación es fundamental para asegurar que las políticas sociales no sólo tengan buenas intenciones, sino que también tengan un poder de transformación y cambio.

El artículo se organiza en tres secciones. En la primera, se contribuye al debate sobre la definición de evaluación de políticas, ofreciendo una conceptualización de sus elementos esenciales, así como los principales métodos empleados en este campo para proporcionar a las personas lectoras elementos que les permitan responder a la pregunta: ¿para qué nos sirve evaluar? En la segunda sección, se examinan algunos aspectos de una pregunta de interés en el debate actual sobre la evaluación de las políticas públicas: ¿cuál es el aprendizaje de las evaluaciones externas de políticas públicas, programas y acciones de desarrollo social coordinadas por el CONEVAL en México? Este es un tema poco analizado en la literatura, pero con importantes repercusiones para entender el alcance de las evaluaciones y su incidencia en la mejora de las acciones gubernamentales, generando aprendizaje para fortalecerlas. Finalmente, en la última sección, se presentan algunos de los principales desafíos de la evaluación con base en los hallazgos de la investigación realizada.

La evaluación de políticas públicas: definiciones, métodos y objetivos en el contexto mexicano

Definición de políticas públicas y su evaluación

El concepto de políticas públicas se ha entendido tradicionalmente como acciones gubernamentales, tanto en el ámbito académico como por distintos actores en el escenario público. Sin embargo, como destaca Aguilar (2010), también constituyen un subconjunto específico que se distingue por su naturaleza pública y por su orientación hacia la eficiencia. En este sentido, para profundizar en el concepto de política pública, es esencial comprender los dos términos que lo conforman. Por un lado, lo “público” (del inglés *public*), que es tan crucial como la “política” (del inglés *policy*). El debate sobre las políticas públicas, según Parsons (2009), inicia con lo público porque se aborda precisamente esa esfera o dimensión de la actividad humana. La idea de lo público ha evolucionado a lo largo del tiempo, a menudo en oposición a lo privado, debido a la tensión constante entre definir lo que corresponde a cada esfera. En este contexto, lo público se asocia primordialmente con la responsabilidad estatal y se contrapone con los intereses individuales de lo privado.

La naturaleza pública de la política puede entenderse a través de la visión de Aguilar (2010, p. 33), quien la conceptualiza como una respuesta a problemas sociales identificados como públicos. Esta respuesta se genera cuando una situación social es percibida como problemática porque sus características actuales y sus efectos en la vida de las personas son vistos como contrarios, contradictorios o alejados de lo que una sociedad y su gobierno consideran como ideal; en consecuencia, dicha situación es descalificada y surge la demanda de que sea removida, disuelta, delimitada, corregida o mejorada para revertir esa situación considerada insatisfactoria.

En el estudio de las políticas públicas, es fundamental comprender las fases o etapas que conforman su desarrollo. Aguilar (2010, p. 1) propone una estructura analítica que facilita este entendimiento al dividir el proceso en varias etapas clave, desde la formación de la agenda hasta la evaluación de la política. Este enfoque estructurado, conocido como el ciclo de las políticas públicas, es esencialmente dinámico y no lineal. Las etapas del ciclo se retroalimentan continuamente, permitiendo modificaciones y ajustes que buscan optimizar los resultados:

1. **Formación de la agenda.** Esta fase inicial involucra identificar y priorizar los temas que requieren atención gubernamental.
2. **Definición del problema público.** Se trata de especificar y clarificar el problema que necesita ser abordado, estableciendo sus límites, magnitud y características.

3. **Formulación de la política.** Durante esta etapa se construyen opciones viables para resolver el problema identificado.
4. **Decisión o selección entre opciones.** En este punto, se elige la mejor alternativa de las formuladas basándose en criterios de viabilidad económica, presupuestal, social, normativa, entre otras.
5. **Comunicación de la política.** Una vez seleccionada la política, se comunica a los actores involucrados y al público general, en especial la población objetivo.
6. **Implementación de la política.** Esta fase implica poner en práctica con procesos estructurados la política seleccionada.
7. **Evaluación de la política.** Finalmente, se revisa, evalúa y valora la eficacia de la política implementada, buscando identificar áreas de mejora.

Este marco estructurado no sólo clarifica el proceso, sino que también proporciona una estructura para la investigación y el debate académico sobre la efectividad y la eficiencia de las intervenciones gubernamentales. Al entender estas etapas y su interacción, se puede apreciar cómo se forma, implementa y evalúa una política pública, resaltando su importancia en la estructura social y gubernamental.

La evaluación ocupa un lugar destacado en la agenda de investigación de la disciplina de las políticas públicas, en gran medida por los cambios estructurales en la administración del Estado, particularmente al tener una orientación hacia una gestión basada en resultados (GBR), que responde más a las demandas ciudadanas por un desempeño gubernamental que no sólo se dedique a planear y ejecutar el presupuesto de manera eficiente, sino que también evalúe y verifique sus resultados de forma sistemática (Maldonado, 2015). En este marco, la evaluación fortalece la toma de decisiones informadas al utilizar la evidencia obtenida de la recolección de datos relevantes para definir el rumbo y acción de las políticas públicas (Maldonado y Pérez, 2017).

La evaluación se define conceptualmente como un proceso sistemático que incluye la observación, recolección de datos e interpretación, enfocado en analizar una intervención pública como una norma, programa, plan o política pública. El objetivo es emitir un juicio valorativo con base en evidencias sobre su diseño, implementación, efectos, incidencia o impactos; está intrínsecamente relacionada con la generación de información y conocimiento sobre los resultados alcanzados, lo cual es crucial para determinar si contribuyen a los fines, propósitos y metas establecidos, generando así valor social (Cardozo, 2013).

En relación con las fases del ciclo de políticas públicas, la evaluación se sitúa en la etapa final, sucediendo a la formación de la agenda,

definición, formulación, decisión entre alternativas y comunicación de la política (Aguilar, 2010); no obstante, la evaluación puede ser vista como una acción transversal que se aplique a cada una de las etapas de manera iterativa con el objetivo de realizar mejoras incrementales. Desde este marco, la evaluación se centra en dos áreas principales: i) la eficiencia social de los programas que constituyen una política pública y, ii) la coherencia organizativa de estos programas para asegurar que se alineen con los objetivos fundamentales de la política (Aguilar, 2009; Acosta, 2010).

La evaluación es crucial dentro de los tres elementos centrales en la formulación de políticas públicas (Merino, 2013). El primer elemento implica la selección de relaciones causales basadas en supuestos teóricos y metodológicos específicos para estructurar el problema público. El segundo elemento desarrolla una argumentación que sustenta la necesidad de intervención estatal en la resolución de problemas sociales. Finalmente, se propone una metodología de evaluación para aplicar las herramientas y técnicas más adecuadas en la valoración objetiva de la política. La coherencia y fundamentación de estos tres elementos son indispensables para definir los resultados esperados de una política pública y, por ende, para su evaluación y éxito en el corto, mediano y largo plazos.

Los métodos de evaluación de políticas públicas en México

La evaluación instrumental de políticas públicas es un enfoque que se centra en el uso directo y práctico de los resultados generados por las evaluaciones para la toma de decisiones específicas y emprender acciones concretas. Uno de sus objetivos principales es generar información útil y aplicable que permita mejorar su diseño e implementación. Así mismo, no sólo mide la efectividad y eficiencia de las intervenciones gubernamentales, sino que también proporciona datos que ayuden a ajustar y optimizar los procesos y estrategias en curso, facilitando respuestas adaptativas que ayuden a resolver los desafíos complejos que se enfrenten, siendo una herramienta clave para la gestión basada en evidencia, promoviendo una Administración Pública que es tanto efectiva como transparente. Así, Maldonado (2015) propone el valor instrumental de la evaluación, que incluye:

- **Sistema de información pública.** La evaluación funciona como un sistema de información pública porque puede proporcionar datos accesibles y transparentes sobre las acciones del gobierno que permita a la ciudadanía, personas investigadoras y otras partes interesadas acceder a información verificable sobre la efectividad y eficiencia de los programas gubernamentales, además al actuar como un repositorio de datos, facilita la supervisión y análisis por parte de actores externos, lo que promueve la transparencia y ayuda a evitar la corrupción.

- **Instrumento de planeación vertical.** La evaluación proporciona una estructura metodológica para alinear objetivos y metas desde los niveles superiores de gobierno hasta las implementaciones locales; este enfoque vertical asegura que las políticas diseñadas a nivel nacional o estatal se ajusten a la planeación local, facilitando la coherencia entre la visión estratégica y las operaciones diarias.
- **Instrumento de rendición de cuentas.** La evaluación es fundamental para la rendición de cuentas en la gestión pública porque al medir y reportar el desempeño de programas y políticas públicas, se establece una línea base para la responsabilidad gubernamental, lo que permite a las personas legisladoras, auditores y a la ciudadanía examinar si los recursos son utilizados eficazmente para los fines pretendidos.
- **Herramienta para el aprendizaje organizacional en el sector público.** La evaluación es un instrumento para el aprendizaje organizacional dentro de las entidades gubernamentales, porque permite identificar lecciones aprendidas y mejores prácticas, ajustar estrategias y procesos, y mejorar continuamente su efectividad; el fomentar una cultura de mejora continua y aprendizaje basado en evidencias, la evaluación contribuye directamente al aumento de la capacidad institucional y a la eficiencia del gobierno.

En el ámbito de las políticas públicas, la evaluación se clasifica en diversos tipos, cada uno respaldado por metodologías e instrumentos específicos de recolección de datos. La evaluación, desde una perspectiva ortodoxa, es vista como el paso final del ciclo de políticas públicas porque se considera esencial para cerrar y reiniciar dicho ciclo, integrando los aprendizajes obtenidos en la última fase de las operaciones constitutivas de la política; sin embargo, en la práctica contemporánea, la evaluación se ha transformado en una herramienta transversal a lo largo de todo el ciclo de políticas públicas. Esto significa que la evaluación puede llevarse a cabo en diferentes momentos: *ex ante*, para establecer bases sólidas y expectativas realistas de su diseño; durante la implementación, para realizar ajustes operativos en tiempo real y, *ex post* para analizar los resultados y eficacia general de la intervención. En este sentido, cada uno de estos momentos utiliza metodologías y herramientas que se adaptan a los objetivos específicos que se pretenden alcanzar, lo que permite una integración más efectiva de la evaluación en el proceso de formulación e implementación de políticas.

En México, la entidad encargada de la evaluación de la política social es el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). Este organismo ha establecido diversos tipos de evaluación para abordar aspectos específicos de los programas sociales:

- **Evaluación de diagnóstico.** Se enfoca en justificar la creación de nuevos programas.
- **Evaluación de diseño.** Analiza de manera sistemática la lógica detrás de los programas existentes.
- **Evaluación de consistencia y resultados.** Examina el diseño y el desempeño general de los programas.
- **Evaluación de indicadores.** Revisa la pertinencia y el alcance de los indicadores utilizados en los programas.
- **Evaluación de procesos.** Evalúa la eficacia y la eficiencia de los procesos operativos de las intervenciones.
- **Evaluación de impacto.** Determina los resultados directamente atribuibles a la ejecución de un programa.

En el cuadro 1 se muestra cómo estas evaluaciones se realizan en diferentes momentos de las políticas o programas públicos, donde es importante comprender el método adecuado para responder a interrogantes fundamentales sobre el propósito y el proceso evaluativo: qué aspectos específicos se desean evaluar, los objetivos de dicha evaluación, cómo se llevará a cabo, y la utilidad esperada de los resultados obtenidos; según Cardozo (2006), el método no sólo implica procedimientos de investigación derivados de una postura epistemológica y un marco teórico establecido, sino que también refleja cómo el evaluador, guiado por estos principios y normas, organiza y coordina diversas técnicas para alcanzar los objetivos propuestos. Este enfoque metodológico permite una evaluación rigurosa y sistemática, esencial para la generación de conocimientos válidos y aplicables en el contexto de políticas públicas.

Cuadro 1. Tipos de evaluación de programas federales en México propuestos por el CONEVAL

Tipo de Evaluación	Definición	Tiempo sugerido
Diagnóstico	Justifica la creación de nuevos programas o la ampliación o modificación sustantiva de los existentes.	Programas de nueva creación
Diseño	Analiza sistemáticamente la lógica de los programas y se lleva a cabo durante el primer año de operación de los programas nuevos.	Durante el primer año de operación
Consistencia y Resultados	Analiza sistemáticamente el diseño y desempeño global de los programas y se realiza mediante trabajo de gabinete.	A partir de los dos años de creación

Tipo de Evaluación	Definición	Tiempo sugerido
Indicadores	Analiza, mediante trabajo de campo, la pertinencia y alcance de los indicadores de un programa para el logro de sus resultados.	Sin información
Procesos	Analiza, mediante trabajo de campo, si el programa lleva a cabo sus procesos operativos de manera eficaz y eficiente.	A partir del tercer año de operación
Impacto	Identifica con metodologías rigurosas el cambio en los indicadores a nivel de resultados atribuible a la ejecución del programa.	Sin información
Específica	Evaluaciones no comprendidas en los Lineamientos, pero sí considerada por el CONEVAL y que se realizarán mediante trabajo de gabinete o de campo.	Sin información
Complementaria	Evaluaciones a programas de aplicación opcional de acuerdo con las necesidades e intereses de las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal (APF).	Aplicación opcional
Estratégica	Se aplica a un programa o conjunto de programas en torno a las estrategias, políticas e instituciones.	Sin información

Fuente: Elaboración propia con base en los Lineamientos generales para la evaluación de los programas federales de la Administración Pública Federal (2007), donde se complementa con información obtenida de la página institucional del Coneval en el apartado Metodologías de las Evaluaciones pertenecientes a la sección Evaluación de Programas Sociales en: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/Evaluacion_Complementaria.aspx

El CONEVAL, desde el año 2004, ha fomentado en México el uso de diversas metodologías y modelos oficiales de Términos de Referencia (TdR) para evaluar programas de desarrollo social a nivel federal. No obstante, existe el riesgo latente de que la evaluación se transforme en un catálogo de metodologías técnicas cada vez más sofisticadas, desviándose de su propósito esencial de estimar y valorar aspectos específicos del proceso de políticas públicas; por lo que Cardozo (2013) propone que es crucial centrarse en el método de evaluación más apropiado, poniendo énfasis en la fundamentación argumentativa porque sin un marco de referencia claro que vincule las políticas con

sus orígenes y contextos, la evaluación basada meramente en méritos técnicos resulta insuficiente para captar el verdadero valor e impacto de las intervenciones públicas.

En el cuadro 2 se presentan algunos de los métodos de evaluación más destacados que utiliza el CONEVAL en México, los cuales difieren significativamente tanto en el objeto de estudio como en sus características inherentes. Los métodos de evaluación de diseño, proceso, y consistencia y resultados, emplean herramientas específicas para la recolección, análisis, tratamiento e interpretación de datos; estas herramientas facilitan el análisis tanto *ex ante* como *ex post* sobre los lineamientos, estructuras y procesos que una política pública necesita para aumentar sus probabilidades de éxito. Es crucial destacar que, entre los diversos métodos, la evaluación de impacto es significativa porque examina si una política, acción gubernamental o intervención ha logrado provocar los efectos deseados, asegurando que los impactos observados se atribuyan exclusivamente a la intervención evaluada y no a otros factores externos.

Cuadro 2. Métodos de evaluación de políticas públicas

Método	Objeto	Características
Evaluación de diseño	Determinar si el programa hace un aporte relevante a la solución de un problema específico.	Solo utiliza información secundaria. Se realiza por lo general <i>ex ante</i> o <i>ex post</i> al año de ejecución del programa. Busca encontrar fallos en la formulación del programa.
Evaluación de procesos	Determinación de eficiencia y eficacia del programa.	Identifica las actividades sustantivas para lograr los objetivos del programa Ofrece recomendaciones sobre aspectos susceptibles de mejora. Identifica cuellos de botella.
Evaluación de consistencia y resultados	Ofrecer una perspectiva general de diseño, operación y resultados.	Evaluación orientada a dar una perspectiva general sobre: el diseño, la planificación, cobertura, operación, percepción y resultados de un programa. Ayuda a detectar fortalezas y debilidades específicas. Utiliza información secundaria.

Método	Objeto	Características
Evaluación de impacto	Medir cambios en las condiciones de bienestar de la población beneficiaria.	Mide aquellos cambios que pueden ser atribuibles solo al programa en cuestión. Ofrece evidencia sobre si un programa funciona o no. Brinda recomendaciones sobre si el programa debe o no seguir o puede ser modificado.
Evaluación de indicadores	Medir la calidad de los indicadores.	Mejorar el conocimiento sobre los progresos de un programa a través de sus indicadores de desempeño.

Fuente: Elaboración propia con base en Vargas (2007)

En resumen, los Términos de Referencia (TdR), elaborados por el CONEVAL son instrumentos estandarizados esenciales para la implementación de diversos tipos de evaluaciones (Coneval, 2022) que fueron diseñados para identificar las necesidades y objetivos específicos de cada evaluación y establecer una clara vinculación con los métodos de evaluación a aplicar. Este proceso incluye la recopilación, procesamiento, análisis y presentación de datos, así como la definición de estándares e indicadores que serán utilizados en la evaluación. En cuanto al método, la evaluación se concibe como una actividad analítica que compara procesos y/o resultados específicos con objetivos y propósitos previamente definidos, proporcionando información valiosa y oportuna para los tomadores de decisiones, gestores públicos y la ciudadanía.

Los objetivos de la evaluación en el contexto de México

La evaluación es una herramienta con un potencial transformador en la gestión pública, gracias a su capacidad de generar información basada en evidencia, que facilita una serie de mejoras significativas en la administración de las políticas y programas públicos (Maldonado y Pérez, 2015; Navarro, 2014). Primero, facilita el conocimiento y aprendizaje continuo sobre las políticas implementadas, promoviendo así un mejoramiento constante. Segundo, contribuye decisivamente a la rendición de cuentas y fortalece el control social sobre la gestión de recursos, asegurando una mayor transparencia y eficacia gubernamental. Tercero, evidencia la orientación a resultados de las iniciativas públicas, lo cual es crucial para ajustar objetivos y estrategias. Cuarto, la evaluación enriquece el debate público al proveer una base sólida de evidencia que informa las discusiones. Quinto, reduce la asimetría de información, clarificando cómo y por qué

se movilizan los recursos públicos. Finalmente, mejora la legitimidad y la gobernabilidad al alinear más estrechamente las políticas con las necesidades y expectativas ciudadanas, lo que refleja un nuevo entendimiento de la función pública. Estas contribuciones subrayan el rol esencial de la evaluación en la configuración de una administración pública más eficiente y responsable.

La evaluación de políticas públicas abarca dos dimensiones críticas para la Administración Pública (Méndez, 2000; Orlansky, 2005): i) la dimensión político-democrática, que enfatiza la responsabilidad y transparencia gubernamental, centrada en identificar y valorar las acciones de gobierno; y ii) la dimensión estratégica y gerencial, orientada a optimizar la toma de decisiones y la gestión. Esta bifurcación evidencia el papel integral de la evaluación dentro de los ciclos presupuestarios gubernamentales, que generalmente incluyen las etapas de planeación, programación, presupuestación y evaluación (SHCP, 2021). Por otra parte, es fundamental destacar las principales características de la evaluación de políticas públicas, según Cardozo (2006):

- Evaluar la relevancia y el cumplimiento de objetivos basados en criterios de eficiencia, eficacia, impacto y sostenibilidad.
- Generar información creíble, útil y oportuna que facilite la integración de lecciones aprendidas en la toma de decisiones de los actores involucrados.
- Proveer detalles explicativos sobre el alcance o la falta de alcance de los objetivos o resultados de una intervención.
- Distinguir entre el monitoreo, que recopila datos factuales, y la evaluación, que asocia estos datos con los objetivos propuestos.
- Aplicarse de manera retrospectiva para analizar el desempeño pasado.
- Fundamentarse en valores que pueden referirse tanto a los medios empleados como a los fines perseguidos.

En este contexto, resulta crucial reflexionar sobre la utilidad, es decir, el uso instrumental y las contribuciones de las evaluaciones en el quehacer público. En un escenario ideal, cualquier ejercicio evaluativo debería incorporar las percepciones de los beneficiarios de las políticas gubernamentales, pero desde una perspectiva técnica, las evaluaciones permiten emitir juicios valorativos sobre los procesos y resultados de las intervenciones públicas, con el objetivo de determinar su valor social. Este proceso introspectivo debe colocar en el centro del análisis las estrategias de resolución de problemas públicos mediante un enfoque de democracia dialógica, donde las contribuciones de la evaluación según la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (2021) incluyen:

- Fomentar una mayor participación ciudadana en el desarrollo de políticas públicas, impactando la consolidación de las democracias.
- Incrementar la transparencia en la gestión gubernamental.
- Mejorar la rendición de cuentas.
- Proporcionar evidencia sólida y fidedigna que refleje el desempeño gubernamental.
- Apoyar los cambios en los instrumentos de política pública.’

Aprendizaje de las evaluaciones de políticas públicas

El concepto de aprendizaje comenzó a ser relevante en el ámbito académico a partir de 1980, especialmente dentro de los estudios de psicología cognitiva. Posteriormente, este término se integró en el análisis de las políticas públicas, partiendo del supuesto de que la formulación de políticas debe manejar la incertidumbre inherente a los procesos de decisión y conocimiento. Vargas (2007) sugiere que la capacidad de un gobierno para actuar bajo condiciones de certeza, contingencia o incertidumbre depende del conocimiento que pueda acumular o generar, siendo crucial la habilidad para desarrollar procesos de información confiables.

El aprendizaje de políticas públicas, o *policy learning*, se entiende como un proceso consciente e incremental que facilita una mejor comprensión de las causas de los problemas públicos y la eficacia de los instrumentos utilizados para su resolución. Ríos (2013) destaca que este aprendizaje considera aspectos como la efectividad de las políticas implementadas, las herramientas utilizadas y los recursos disponibles, lo que permite adaptar las respuestas gubernamentales a las necesidades públicas de manera más efectiva.

Las políticas públicas son instrumentos de gestión desarrollados para abordar problemas públicos específicos identificados durante la conformación de la agenda gubernamental, que se materializan en un contexto de decisiones múltiples, tensiones, conflictos y acuerdos dentro de la arena política. Lindblom (1979) describe este proceso mediante el modelo incrementalista, sugiriendo que las políticas públicas son una serie de aproximaciones sucesivas que difícilmente resuelven por completo los problemas complejos de origen, pero facilitan mejoras incrementales a lo largo del ciclo de políticas públicas.

De acuerdo con De León (2017), el enfoque incrementalista tiene implicaciones analíticas para la evaluación. Primero, porque los formuladores de políticas públicas operan con una racionalidad limitada, donde son incapaces de considerar todas las alternativas de solución o prever todas las consecuencias de los problemas públicos; esto justifica la selección de alternativas razonables mediante un proceso iterativo que, con el tiempo, mejora tanto los instrumentos como las prácticas de formulación de políticas. El segundo elemento clave es el

fomento de un proceso de aprendizaje continuo que no sólo abarca el problema público en sí, sino también las herramientas de política y las interacciones entre los actores involucrados. A través de un enfoque de prueba y error, y evaluaciones oportunas, es posible mejorar no sólo el diseño e implementación de políticas, sino también su incidencia e impacto en la sociedad.

El CONEVAL en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), implementa evaluaciones sistemáticas en México para generar información válida y confiable que apoye el análisis de políticas de desarrollo social y acciones gubernamentales, fomentando la mejora continua, la transparencia y la rendición de cuentas, al informar a la ciudadanía sobre la efectividad de las políticas sociales (CONEVAL, 2022). En la parte normativa, los Términos de Referencia (TdR) especifican que las evaluaciones deben enfocarse en los aspectos susceptibles de mejora (ASM), definidos como compromisos por los responsables de programas presupuestarios para aplicar los hallazgos de evaluaciones externas y mejorar el diseño, implementación y resultados de las políticas (SHCP, 2021).

La construcción de los ASM es crucial dentro del proceso evaluativo, funcionando como catalizador de aprendizaje a través de tres etapas fundamentales. La primera implica la creación de los TdR por las dependencias responsables, seleccionando evaluadores externos y definiendo métodos evaluativos que abarcan desde el diseño hasta el impacto, culminando en un informe que sintetiza análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades, amenazas y conclusiones; este proceso no sólo genera aprendizaje sobre los problemas y herramientas de política, sino que también establece una cultura de evaluación en las dependencias, facilitando la relación con evaluadores externos que aportan perspectivas independientes.

En la segunda etapa, con los datos del informe final, los encargados del programa analizan la factibilidad de los hallazgos y recomendaciones, determinando cuáles se pueden implementar en el corto o mediano plazos y justificando aquellos que no son viables debido a limitaciones de recursos. Este análisis institucional propicia un compromiso concreto con las mejoras propuestas, reflejando un aprendizaje significativo dentro de la dependencia.

Finalmente, la tercera etapa involucra a entidades externas como el CONEVAL y la SHCP en una negociación conjunta para establecer los ASM, que son vinculantes y buscan concretar mejoras en la política social. Este proceso interinstitucional no solo refuerza la implementación de cambios, sino que también promueve un aprendizaje incremental entre los diversos actores involucrados. Por tal motivo, considerando que el Estado mexicano invierte una cantidad de recursos significativos en la operación y evaluación de programas presupuestarios, es esencial reflexionar sobre la efectividad de los ASM en fomentar

aprendizaje y mejorar políticas. Este análisis es crucial para determinar si las evaluaciones están generando aprendizaje real o si simplemente cumplen con requisitos normativos sin influir sustancialmente en la evolución de las políticas públicas.

En este sentido, es posible estudiar el proceso de cómo las evaluaciones coordinadas por el CONEVAL pueden influir en el aprendizaje institucional y la mejora de políticas en México. El reto es determinar si estas evaluaciones han fomentado aprendizajes que se traducen en acciones concretas de mejora en tres niveles distintos: (i) en las dependencias gubernamentales, donde las sinergias creadas por someter programas presupuestarios a diversas evaluaciones externas pueden fomentar cambios significativos; (ii) en las instituciones encargadas de la implementación, que podrían generar compromisos de cambios en documentos normativos en respuesta a los informes de evaluaciones externas; y (iii) en la sociedad, mediante la difusión de los resultados de los informes finales según lo estipulado por la LGDS.

Las políticas públicas utilizan una variedad de instrumentos específicamente diseñados para abordar problemas públicos concretos, que no sólo facilitan el aprendizaje organizacional, sino que también traducen objetivos estratégicos en acciones prácticas. Las evaluaciones, en particular, desempeñan un papel dual como elementos de planeación y ejecución, facilitando la implementación efectiva de políticas, planes, programas y proyectos que asignan recursos —económicos, financieros, físicos, técnicos y humanos— para alcanzar los objetivos propuestos, actuando como mecanismos cruciales para la concreción de las iniciativas gubernamentales (Méndez, 2000).

La evaluación se vincula directamente con el aprendizaje porque es la fase del ciclo de políticas públicas que lo hace posible a partir de la detección de los errores durante todo el proceso para reformular los mecanismos e instrumentos que permitan el cumplimiento de los objetivos. El aprendizaje en el contexto de políticas públicas es un proceso cíclico y continuo que se basa en el análisis de experiencias previas y se puede clasificar en tres tipos (Rubio, 2019: pp. 194-195):

- **Aprendizaje instrumental.** Relacionado con la viabilidad de las políticas públicas y sus medios de acción. Implica adquirir conocimientos sobre el funcionamiento y la eficacia de diversos instrumentos en contextos específicos.
- **Aprendizaje social.** Refiere a los ajustes deliberados en las metas o técnicas de políticas basados en experiencias pasadas o nueva información.
- **Aprendizaje táctico.** Consiste en la capacidad de los actores políticos para aprender a defender las alternativas que promueven.

Una condición suficiente para que la evaluación de políticas públicas genere aprendizaje efectivo (*policy learning*) es la capacidad de identificar y entender las fallas que ocurren a lo largo del ciclo de ejecución de las políticas (*policy failure*). Estas fallas, que a menudo limitan el logro de los objetivos, están categorizadas en cuatro tipos principales como se ilustra en el cuadro 3. El reconocimiento de estas fallas facilita el aprendizaje al señalar las áreas de oportunidad para mejoras futuras (Rubio, 2019).

Por tal motivo, las políticas públicas pueden ser consideradas como ejercicios de aprendizaje continuo por dos razones fundamentales (Méndez, 2020). Primero, la incertidumbre en los procesos de formulación y ejecución exige una retroalimentación constante entre sus diversas fases. Segundo, dado que el contexto en el que operan estas políticas cambia constantemente, y cada decisión lleva asociado un riesgo, es imprescindible mantener una retroalimentación constante; una política pública no es un evento estático sino un proceso dinámico de aproximaciones iterativas hacia objetivos y metas que pueden evolucionar con base en la información obtenida a través de evaluaciones continuas.

Cuadro 3. Fallas en el proceso de las políticas públicas

Tipo de Fallas	Características
Formulación de la agenda	El gobierno toma demasiados temas para ser atendidos en el mismo tiempo.
Diseño o formulación	No se comprende la naturaleza del problema, sus causas o soluciones.
Implementación	Los procesos y actores no actúan de forma adecuada para la consecución de los objetivos.
Evaluación	Al no ser capaces de retroalimentarse con los resultados de la misma evaluación.

Fuente: Elaboración propia con base en Rubio (2019).

Conclusiones

El aprendizaje institucional derivado de la evaluación de políticas públicas constituye una piedra angular en la mejora continua y adaptativa de las intervenciones gubernamentales en México. Este proceso no sólo facilita la optimización de recursos y la efectividad de los programas, sino que también refuerza la capacidad del Estado para responder dinámicamente a las necesidades cada vez más cambiantes de la sociedad. Las evaluaciones de programas presupuestarios de la política social que realiza el CONEVAL son esenciales para identificar

tanto las fortalezas como las debilidades de los programas en ejecución porque permiten que sus gestores entiendan mejor qué elementos están funcionando y cuáles no, proporcionando una base sólida para el aprendizaje organizacional; por ejemplo, al evaluar la eficacia de los programas de desarrollo social, el CONEVAL puede señalar aspectos específicos que requieren ajustes, permitiendo que las instituciones aprendan de las experiencias pasadas y mejoren sus estrategias y operaciones en el mediano y largo plazos.

El proceso evaluativo también promueve una cultura de la evaluación dentro de las instituciones públicas porque al convertir a la evaluación en una práctica estándar dentro de sus procesos, las dependencias gubernamentales pueden desarrollar una mayor conciencia de la importancia de la medición y la rendición de cuentas, logrando una gestión pública más transparente, responsable y orientada hacia la evidencia, lo que a su vez fortalece la confianza pública en las instituciones gubernamentales. Por tal motivo, una de las herramientas más valiosas en este proceso de evaluación son los Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM), identificados durante las evaluaciones para indicar áreas concretas de intervención, porque no sólo señalan problemas, sino que también sugieren cambios operativos y estratégicos que pueden llevar a mejoras significativas en la implementación de políticas; estas modificaciones pueden llevar a un aprendizaje práctico y teórico dentro de las instituciones, mejorando su capacidad para diseñar y administrar programas eficaces que respondan a las necesidades de la población objetivo.

No obstante, la aplicación efectiva del aprendizaje a través de la evaluación enfrenta varios desafíos. En primer lugar, la institucionalización del aprendizaje requiere una inversión en capacitación y desarrollo de competencias entre el personal gubernamental para asegurar que los hallazgos de las evaluaciones sean comprendidos y utilizados adecuadamente. En segundo lugar, la resistencia al cambio dentro de las instituciones puede limitar la aplicación de las lecciones aprendidas. Por último, la necesidad de recursos adicionales para implementar cambios basados en evaluaciones puede ser un obstáculo, especialmente en un entorno de restricciones presupuestarias.

La evaluación debe ser vista no sólo como una obligación administrativa, sino como una oportunidad para reflexionar sobre las políticas públicas, mejorar la capacidad institucional y, lo más importante, servir mejor a la ciudadanía. El camino hacia una política social integral, transparente y eficiente continúa siendo un proceso en desarrollo que requiere de adaptaciones constantes y respuestas innovadoras a desafíos complejos; en este sentido, las evaluaciones son fundamentales para asegurar que las políticas sociales no sólo se diseñen con buenas intenciones, sino que realmente transformen y mejoren las condiciones de vida de la población.

Referencias

- Acosta, F. (2010), "La evaluación de la política social en México: avances recientes, tareas pendientes y dilemas persistentes", *Papales de Población*, vol. 16, núm. 64, pp. 155-188.
- Aguilar, L.F. (2009), "Marco para el análisis de las políticas públicas", en *Política pública y democracia en América Latina*. México: EGAP/ Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar, L. F. (2010), *Política Pública*. México: En editorial Biblioteca Básica de Administración Pública. Ciudad de México.
- Bueno, C. y Osuna, J.L. (2012). "La evaluación de políticas públicas en las ciencias sociales: entre el ser y el deber ser". *Revista de Investigación Social*, pp. 176-208.
- Cardozo, B. M. (2013). "Políticas públicas: los debates de su análisis y evaluación", *Andamios*, vol. 10, núm. 21, pp. 39-59.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), (2022). *Evaluación y monitoreo de programas sociales*.
- De León, A. P. (2017). Aprendizaje en la política social de la Ciudad de México: un análisis de las evaluaciones externas de Evalúa DF de 2008 a 2016. En M. Lara, y J. De la Rosa, *Análisis y evaluación de políticas públicas en México: una agenda de investigación* (pp. 259-284). México: Juan Pablos Editor.
- Feinstein, O. (2015). "Prólogo", en G. Pérez Yarahuán y C. Maldonado Trujillo (eds.), *Panorama de los sistemas nacionales de monitoreo y evaluación en América Latina*, México. Centro de Investigación y Docencia Económicas-Centro CLEAR para América Latina, pp. 11-15.
- Lara, M. y De León, A.P. (2017), "Análisis y evaluación de políticas públicas. Una reflexión conceptual y metodológica", en M. Lara y J. de la Rosa, *Análisis y evaluación de políticas públicas en México: una agenda de investigación*. México, Juan Pablos Editor, pp. 23-50.
- Lindblom, Charles E. (1991). *El proceso de elaboración de políticas públicas*, traducción de Eduardo Zapico Goñi. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública-Ministerio para las Administraciones Públicas, Miguel Ángel Porrúa.
- Maldonado Trujillo, C. V. (2015). La evaluación como política pública. *XX Congreso Internacional el CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Perú: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) y el Gobierno de Perú, a través de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM).
- Maldonado, Trujillo, C., Pérez Yarahuán, G. y Faustino Hernández, D. (2015). "El sistema de seguimiento y evaluación de programas federales en México: retos para su consolidación", en *Panorama de los sistemas nacionales de monitoreo y evaluación en América*

- Latina*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas-Centro CLEAR para América Latina, pp. 273-310.
- Méndez, José Luis (comp.) (2000). *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*. México: Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales.
- Merino, M. (2013). *Políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*. México: CIDE.
- Navarro, A. (2014). “La institucionalización de la evaluación de las políticas públicas en México y la autonomía del CONEVAL”, Cuaderno de investigación. México: Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.
- Orlansky, D. (2005). “Investigación social y políticas públicas”, en *XXV Congreso ALAS, Asociación Latino Americana de Sociología*. Porto Alegre.
- Parsons, W. (2009). *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: FLACSO.
- Ríos, N. (2013). *El Sistema de Monitoreo y evaluación de programas sociales del Estado de México*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).
- Rubio, C. (2019). Aprendizaje de políticas públicas. El caso del Instituto Coahuilense de Acceso a la Información Pública en México. *Revista Ópera*, pp. 187-212.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (2021). Evaluación de políticas y programas públicos. *Diplomado*, 3ª ed. México: SHCP.
- Vargas, C. (2007), “Análisis de las políticas públicas”, *Perspectivas*, vol. 19, núm. 1, pp. 127-136.

El enfoque de la gestión integral de
residuos sólidos en los municipios mexicanos
*The integrated solid waste management
approach in mexican municipalities*

María Gabriela Martínez Tiburcio*
Mayde Aylin Gómez Reséndiz**

Resumen

Los residuos sólidos constituyen un problema público, que comprende dos dimensiones. Por un lado, es considerado un problema sociopolítico que contiene aspectos sociales de consumismo, desperdicio y agotamiento de recursos minerales y energéticos, de territorialización de las actividades humanas vinculado a la salud humana; por otro lado, constituye una amenaza para el medio ambiente. En ese sentido, el enfoque de gestión integral de residuos sólidos constituye la propuesta más adecuada y exhaustiva para concretar un correcto manejo de los residuos. Este artículo presenta un diagnóstico general sobre la gestión y manejo de los residuos sólidos en los municipios en México, para señalar las problemáticas y desafíos que enfrenta dicha gestión.

Palabras clave

Gestión integral sostenible de residuos, basura, residuos sólidos,
municipios mexicanos.

* Profesora-investigadora adscrita al Departamento de Procesos Sociales e integrante del Área Académica Procesos Sociales, Políticos e Instituciones de la División de Ciencias Sociales y Humanidades de la UAM Lerma.

** Estudiante de la licenciatura en Políticas Públicas de la UAM Lerma.

Abstract

Solid waste constitutes a public problem, which includes two dimensions. On the one hand, it is considered a sociopolitical problem, which contains social aspects of consumerism, waste and depletion of mineral and energy resources, territorialization of human activities, linked to human health; on the other hand, it constitutes a threat to the environment. In this sense, the comprehensive solid waste management approach constitutes the most appropriate and exhaustive proposal to achieve correct waste management. This article presents a general diagnosis of the management and handling of solid waste in the municipalities of Mexico, to point out the problems and challenges faced by said management.

Keywords

Integrated sustainable waste management, garbage, solid waste, mexican municipalities.

Introducción

Para el año 2022, en México se generaron en promedio 108,146,272 kilogramos de residuos sólidos diariamente,¹ es decir, cada individuo produce en promedio 858 gramos de basura al día. Lo que significa que en un mes cada persona produce en promedio 26 kg de basura, lo que constituye un reto para los gobiernos locales, pues acorde con lo establecido en el artículo 115 constitucional, fracción III, los municipios son los responsables de la gestión de residuos sólidos. Pero no todos los municipios los manejan adecuadamente y su mal manejo puede generar contaminación del suelo, agua y aire, lo que pone en riesgo la salud humana y el medio ambiente.

Por lo relevante del tema, sus implicaciones para la salud, el medio ambiente y el desarrollo sostenible, el presente ensayo tiene como objetivo elaborar un diagnóstico general sobre la gestión y manejo de los residuos sólidos en los municipios en México, para señalar las problemáticas y desafíos que enfrenta dicha gestión. Para tal efecto, se realizó una revisión bibliográfica y documental sobre cómo se conceptualiza la basura (desechos) o los residuos, así como lo referente a las estrategias y/o enfoques que se han desarrollado para atender el problema de la gestión de residuos.

Para la realización de este estudio se recuperó información del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México (CNGMDT) 2023, que comprende información al cierre del año 2022, específicamente lo referente al Módulo 7 de

¹ Información obtenida del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales 2023, y el cálculo *per cápita* se realizó tomando como dato de población el del Censo de Población del INEGI 2020.

Residuos Sólidos Urbanos,² aunque en este tema 7 municipios no proporcionaron información. También se tomaron datos del CNGMDT del año 2021, sobre las plantas de tratamiento, considerando que este elemento es fundamental en la gestión de residuos y esa información no estaba publicada para el año 2023.

Esta investigación es de carácter exploratoria y descriptiva pues expone la situación general de la gestión de los residuos sólidos en los municipios mexicanos. El documento se encuentra estructurado en cuatro apartados: el primero corresponde a esta introducción que presenta los antecedentes y el objetivo del estudio; en el segundo apartado, se desarrollan los elementos teóricos y estrategias sobre la gestión de los residuos sólidos; el tercer apartado, describe la situación general del servicio de limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición de los residuos sólidos en los municipios mexicanos; y por último, se presentan algunas reflexiones finales.

Enfoques sobre la gestión y manejo de residuos sólidos

La basura o el desecho se refieren a algo inútil, a un objeto sucio y repulsivo, invaluable y repugnante que debe ser expulsado lejos de nosotros; aunque hoy ambas palabras comparten o hacen referencia al mismo significado, esto no siempre fue lo mismo pues el desecho nace en la escena de la aglomeración urbana. De esta manera, los desechos se emplean para nombrar tanto a los residuos domésticos y de la actividad productiva, como a las excretas humanas (Jiménez, 2017, pp. 159-161).

Jiménez (2017) señala que actualmente se encuentra en el momento en que se hace la apuesta por no llamarle basura o desecho sino residuo, pues utilizar el término “basura” evoca un desperdicio inservible, y se sugiere la denominación “residuos” por las implicaciones de un posible aprovechamiento de los subproductos que en éstos están inmersos (p.168).

Asimismo, esta autora explica el que, para considerar a la basura como problema público y sujeto a una política pública, se tuvieron que dar dos procesos: el primero tuvo que ver con la ideologización de los desechos en términos de riesgos y fuente contaminadora para el suelo, agua y aire; es decir, los desechos experimentaron un proceso valorativo y de construcción social que los definieron como objeto de preocupación pública (Jiménez, 2017; Guzmán y Macías, 2012). El segundo proceso, se relacionó con los mecanismos institucionales y de regulación social y política, al establecer que la basura era un peligro, lo que permitió a las autoridades públicas considerar que la

² Es pertinente aclarar que la información que se utilizó fue la que se encontraba publicada en los tabulados, pero no comprende todos los reactivos del cuestionario correspondiente a residuos sólidos, pues los datos abiertos o microdatos todavía no se encontraban disponibles en el momento que se realizó el estudio. Para mayor información puede consultar: <https://www.inegi.org.mx/programas/cngmd/2023/#tabulados>

recolección y disposición final, como estrategias de saneamiento urbano eran necesarias para garantizar la protección eficaz de salud y que esto era su responsabilidad exclusiva (Jiménez, 2017).

Sin embargo, en un primer momento, el gobierno justificó su intervención en la atención del problema público de los “desechos”, principalmente, para garantizar la salud pública, pero poca referencia se hizo a los procesos productivos, al tipo de materias primas requeridas para esos procesos, a los hábitos de consumo, a la idea de racionalizar la Naturaleza y a la forma en que planteamos nuestra relación con ésta última (Jiménez, 2017, p. 172).

De esta manera, se reconocen dos dimensiones de lo que se denomina “el problema de la gestión de desechos”: la primera dimensión comprende lo referente a la gestión de desechos como problema sociopolítico, que comprende aspectos sociales de consumismo, de desperdicio y de agotamiento de recursos minerales y energéticos, de territorialización de las actividades humanas y de preservación del medio ambiente y de la salud (Jiménez, 2017:173). En esta misma línea, Guzmán y Macías (2012) establecen que la problemática de la basura se refiere explícitamente a dos fenómenos relacionados: 1) la expansión humana que se expresa en la ocupación, explotación y predominio de la especie en prácticamente todos los ecosistemas y rincones del planeta; y 2) la lógica de producción-consumo industrial-capitalista (p. 239).

La segunda dimensión del problema de la gestión de los desechos, que menciona Jiménez (2017), comprende la representación que éstos tienen, en tanto son vistos como amenaza directa para el medio ambiente, incluso son considerados como una variable “proxy” del deterioro ambiental. De igual manera, Guzmán y Macías (2012) reconocen que los residuos generados por los grupos humanos siempre han existido, pero considerarlos un problema ambiental, es un fenómeno reciente. En resumen, la gestión de los residuos debe considerar estas dos dimensiones: la cuestión de problema sociopolítico, y lo referente a representar una amenaza para el medio ambiente. Pero, la pregunta que surge ante lo expuesto es: ¿cómo gestionar este problema público que involucra estas dos dimensiones sociopolítica y ambiental?

Algunos de los esfuerzos que se efectuaron desde la década de los sesenta para contrarrestar el mal manejo de los desechos se enfocaron en el área de la ingeniería sanitaria y el desarrollo tecnológico, a partir de esto surgió el diseño e implementación de los rellenos sanitarios (Guzmán y Macías, 2012), y se dio un impulso a la reutilización y el reciclaje (Blum, 1976). Si bien, el tema de la gestión de residuos no quedó fuera de los debates de la Conferencia sobre el Medio Humano organizada por la ONU en 1972, fue hasta la Cumbre de la Tierra en Río 1992 que los marcos legislativos de carácter nacional comenzaron a formularse sobre el manejo de los residuos sólidos, con propuestas

tales como “las 3R” reducir, reutilizar y reciclar; también se propuso el principio “el que contamina paga”, cuyo objetivo es responsabilizar al productor de bienes de los residuos que produce, de sus posibles efectos al medio ambiente y, en su caso, pagar los daños causados (Guzmán y Macías, 2012, p. 242).

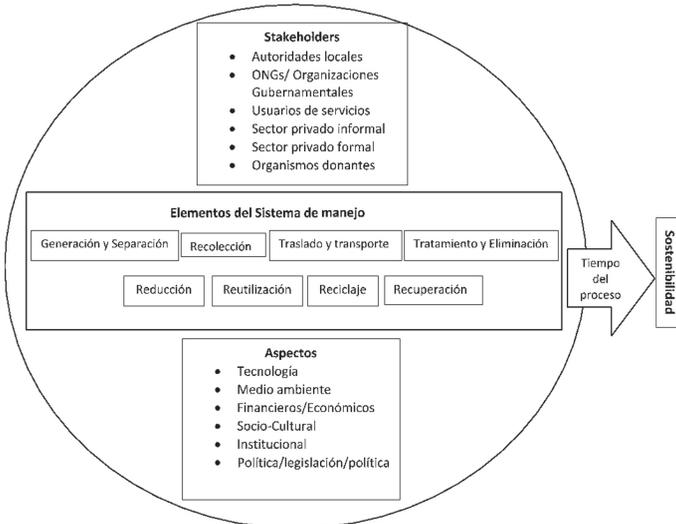
Otras medidas que se han empleado son: 1) la Ley Basura Cero, cuya finalidad es que en cierto periodo de tiempo se logre reducir la disposición final de basura; normas legislativas para regular la situación de los empaques, creación de impuestos al confinamiento, entre otras; 2) en los últimos años se presenta el fenómeno de “No en mi patio trasero”, que manifiesta un rechazo al establecimiento de sitios de confinamiento cerca de los centros poblacionales, así como de la importación de residuos; y 3) formas de autogestivas por parte de las propias comunidades donde se genera la problemática (Guzmán y Macías, 2012, p. 242).

Otra de las estrategias más conocida y difundida es la Gestión Integral (Sostenible) de los Residuos Sólidos Urbanos (GIRSU). En primera instancia, se establece que la gestión de residuos, puede ser concebida:

como el conjunto de operaciones encaminadas a dar a los residuos producidos en una zona determinada el destino más adecuado desde el punto de vista económico y ambiental, según sus características, volumen, procedencia, posibilidades de recuperación y comercialización, coste de tratamiento y normativa legal (André y Cerdá, 2006, p. 73).

El modelo de Gestión Integral Sostenible de Residuos Sólidos (GIRS), propuesto por Van de Klundert y Anschutz (2001, p. 12) comprende tres dimensiones principales: la primera corresponde a los “*stakeholders*” involucrados en la gestión de residuos; la segunda dimensión se refiere a los elementos prácticos y técnicos del sistema de residuos, y la última, se refiere a los aspectos del contexto local que deben tomar en consideración para planificar y evaluar un sistema de gestión de residuos (ver figura 1).

Figura 1. Gestión Integral Sostenible de Residuos Sólidos



Fuente: Tomado de Van de Klundert y Anschutz (2001, p. 14).

El concepto de GIRS toma como punto de partida cuatro principios básicos: equidad, pues todos los ciudadanos tienen derecho a un sistema de gestión de residuos adecuado; efectividad, ese modelo de gestión debe conducir a la eliminación segura de los residuos; eficiencia, la gestión de todos los residuos, óptima el uso de los recursos, maximiza beneficios y minimiza costos; y sostenibilidad, es adecuado a las condiciones locales y viable desde el punto de vista técnico, ambiental, social, económico, financiero, institucional y político, y puede mantenerse en el tiempo sin agotar los recursos de los que depende (Van de Klundert y Anschutz, 2001, p. 11).

Este modelo de gestión realiza una distinción entre gestión y manejo. De esta manera, la gestión integral de residuos es algo más que lo llevado a cabo por los sistemas de limpieza de las ciudades, pues involucra un conjunto integrado de acciones y funciones de normativas, de planificación, administrativas, financieras, y de ingeniería involucradas en las soluciones de todos los problemas relacionados con los residuos, y basándose en criterios sanitarios, ambientales y económicos (Jiménez, 2015, Jiménez, 2017, GTZ-COMIA, 2003). Por su parte, el manejo integral de residuos es el conjunto de elementos relacionados con la vida del residuo y comprende: la generación, el almacenamiento temporal, el barrido, la recolección, la transferencia, el transporte, el tratamiento (reciclaje, composteo, incineración, tratamiento mecánico-biológico, etc.) y la disposición final (GTZ-COMIA, 2003).

Como se mencionó, dos elementos de este sistema de gestión (GIRS) corresponde a las condiciones o aspectos locales y el otro componente a los *stakeholders*, en este último se encuentra el gobierno, que para el caso mexicano nos referimos a los gobiernos locales, pues de acuerdo con el artículo 115 de la Constitución mexicana, son responsables de proveer el servicio de limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición de los residuos sólidos.³

Diversos autores como Abarca-Guerrero, Mass, y Hogland (2015), Jiménez (2017), y Bernache (2015), señalan que los gobiernos locales como los mexicanos, presentan dificultades o fracasan en el sistema de gestión de residuos sólidos debido a diversos factores, tales como: escasa infraestructura para recolección y disposición final, limitada capacidad organizacional y conocimiento profesional, carencia de recursos económicos para inversión tecnológica, parque vehicular, recursos humanos especializados y con conocimientos en el tema, débil regulación sobre el tema, la carencia de sitios para la disposición final; así como fuentes de información limitadas, dispersas e incompletas; además de la escasa participación ciudadana en los procesos de gestión y manejo; y porque los *stakeholders* (políticos o decisores locales) asignan baja prioridad al problema de los residuos sólidos.

A partir de lo expuesto en este apartado, destaca la transformación de la denominación que ha tenido la basura o desechos a residuos. Asimismo, se estableció que el problema público de los residuos, involucra dos dimensiones: la sociopolítica y la ambiental. Como se ha mencionado, la gestión de los residuos sólidos le corresponde principalmente a los gobiernos locales, y si bien, se ha desarrollado y aplicado diversos enfoques o estrategias para atender el problema, el Sistema de Gestión Integral de Residuos Sólidos (GIRS) es la propuesta más adecuada y exhaustiva para concretar un correcto manejo de los residuos (Guzmán y Macías, 2012, p. 244); pero que enfrenta diversos factores que obstaculizan su implementación en los gobiernos locales. A continuación, se describe la situación que presentan los municipios mexicanos respecto a la gestión de residuos sólidos, y a partir de este diagnóstico se pueden identificar los desafíos que presentan estos gobiernos locales para implementar el sistema integral en la gestión y manejo de residuos sólidos.

³ Cabe mencionar que en México se tiene un marco jurídico y normativo relacionado con la gestión de residuos sólidos, lo que se puede considerar positivo, por ejemplo, se tiene la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, la cual establece las atribuciones de los tres órdenes de gobierno y los mecanismos de coordinación entre las diferentes dependencias.

La situación general del servicio de limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición de los residuos sólidos en los municipios mexicanos

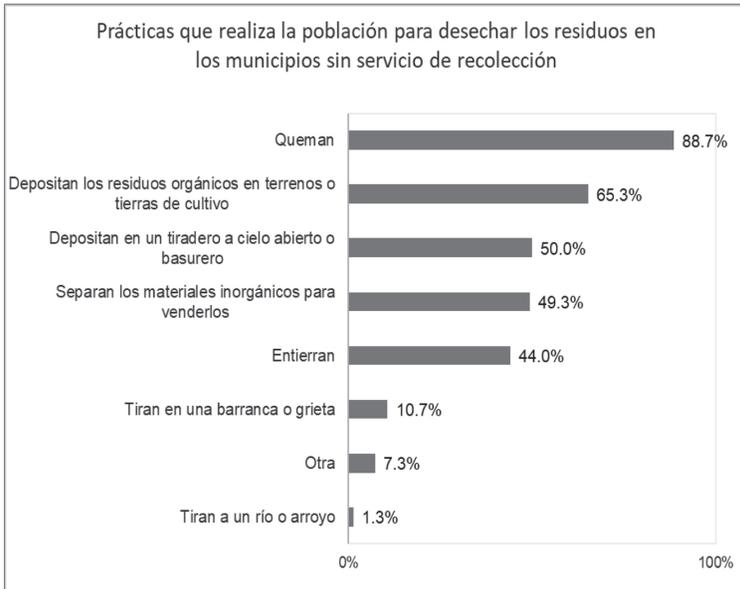
En 2023, México cuenta con 2,459 municipios y 16 alcaldías en la Ciudad de México. En lo que respecta al servicio de limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos, el 94% de municipios y alcaldías cuentan con este servicio, 150 municipios reportaron que no prestan ese servicio, y 7 no especificaron información en este tema.⁴ Esos 150 municipios, al no tener el servicio de recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos, llevan a cabo diferentes acciones para desecharlos, destaca que: 133 (89%) de ellos queman la basura, 50% depositan en un tiradero a cielo abierto o basurero; en 66 (44%) municipios las personas entierran la basura, en 16 (10.7%) municipios, las personas tiran los residuos en una barranca o grieta⁵ (gráfica 1).

Por otra parte, acorde con la información que presenta el CNGMDT 2023, el 67% del total de la basura que se recolecta en promedio diariamente, se realiza a través del sistema de recolección “casa por casa”; el 25% lo realiza mediante el sistema de “en un punto de recolección establecido; y el 8% con el “Sistema de contenedores”; destacando que el sistema que más se utiliza es aquel que recolecta los residuos en casa; y es menor, el sistema de contenedores, que puede ser más delicado, pues puede producir diversos efectos negativos que van desde generar fauna nociva (ratas) y malos olores, entre otros más.

⁴ Los municipios que no proporcionaron información fueron: Las Vigas, Nuu Savi, Santa Cruz del Rincón y San Nicolás en Guerrero; San Pedro Mártir Yucuxaco y San Pedro Mixtepec en Oaxaca; y, Coyomeapan en Puebla.

⁵ La suma de los municipios donde se reportaron prácticas de la población para desechar los residuos puede ser mayor al total de municipios sin servicio de recolección, debido a que en un municipio o demarcación territorial pudo haber reportado más de una práctica.

Gráfica 1. Tipos de prácticas para desechar los residuos en los municipios sin servicio de recolección



Fuente: Elaboración propia con información del Censo de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México (CNGMDT) 2023. Nota: Los municipios que reportaron no tener servicio de recolección, pudieron haber reportado más de una práctica.

Respecto al régimen de gestión del servicio de limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos, 2,318 municipios y demarcaciones territoriales indicaron contar con un sistema de gestión (94% de 2,475), de éstos 2,248 (91%) indicaron contar con al menos un sistema de gestión pública, 116 municipios señalaron tener un sistema de gestión privada y 37 gobiernos locales presentan un régimen del sector social.⁶ Asimismo, 83 municipios cuentan con al menos dos de estos tipos de régimen (público, privado y social). Esta situación, por un lado, demuestra que la gestión se corresponde con lo establecido en el artículo 115 constitucional, respecto a que es el municipio quien tiene a su cargo la prestación de este servicio; por otro lado, expone la participación del sector privado y el sector social en la gestión de estos servicios, pero en un porcentaje menor.

En lo que se refiere a los recursos humanos que se utilizan para prestar el servicio público de limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos, 2,312 municipios brindaron información

⁶ Esto es que el servicio lo prestan organizaciones sociales, comunitarias o sociedades cooperativas

e indicaron que en total se tienen 98,768 personas de las cuales el 93.2% es personal técnico y operativo, pues este servicio requiere más este tipo de personal; 4.3% es personal administrativo y contable, y 2.5% son gerentes y directivos. Asimismo, este servicio emplea más hombres que mujeres, ya que el 86.4% del personal son hombres y el resto son mujeres.

Otro recurso necesario para la prestación de este servicio público son los camiones que utilizan para la recolección de residuos, los municipios mexicanos en total tienen 17,593, de los cuales 62% son vehículos con compactador; 32% son vehículos con caja abierta; y el resto utilizan otro tipo de vehículos. Los municipios que reportan contar con más número de vehículos para la recolección de residuos sólidos son: San Luis Potosí (595), Tijuana (381), Zapopan (302), y seis delegaciones de la Ciudad de México: Gustavo A. Madero (329), Cuauhtémoc (286), Iztapalapa (273), Miguel Hidalgo (238), Álvaro Obregón (214) y Benito Juárez (207).

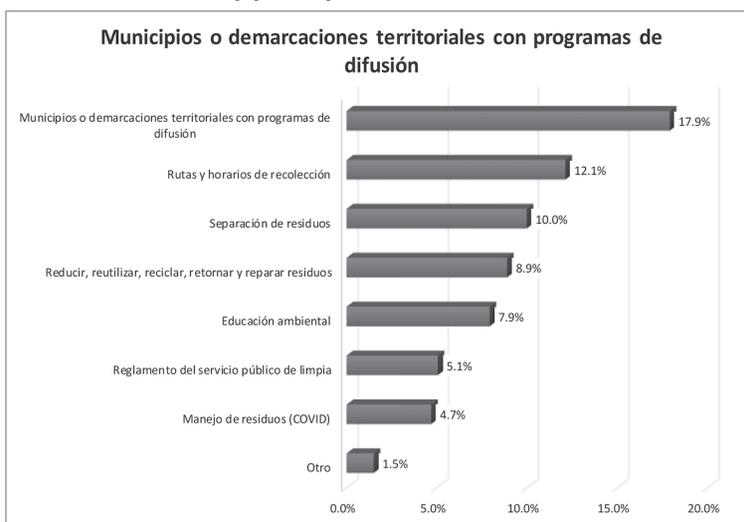
Pero es relevante subrayar que una tercera parte (834) del total de los municipios sólo tienen un vehículo para la prestación de este servicio; y alrededor del 18% (438) de los municipios tienen dos vehículos para la prestación de este servicio; por lo tanto, la mitad del total de los municipios mexicanos tienen entre 1 y 2 vehículos de recolección de residuos sólidos. Cabe mencionar que, al considerar el total de vehículos para la recolección de residuos por entidad federativa, se ubican como el mayor número de vehículos: Ciudad de México (2740), Estado de México (2,257), Jalisco (1,287), y Oaxaca (1,038). Asimismo, se encuentra que el 73% de esos vehículos utilizan combustible diesel y 23.3% gasolina, lo que significa que utilizan combustibles fósiles que mayormente contaminan. Además, el 54% del total de esos vehículos cuentan con una antigüedad mayor a 10 años, y 40% son vehículos de 2013 a la fecha (últimos diez años), lo que representa que el parque vehicular es mayormente viejo y, probablemente, no se encuentre en buenas condiciones.

En cuanto a cómo se difunde o promueve la educación ambiental y la participación de la ciudadanía en la gestión de residuos sólidos urbanos, según el Censo nacional de gobiernos municipales (2023) 443 municipios y alcaldías de la Ciudad de México reportan tener programas de difusión de información sobre la gestión de los residuos sólidos urbanos. Sin embargo, se observa que la mayoría de estos municipios (300), que representan el 12.1% del total de 2,475 gobiernos locales, la difusión se orienta a informar sobre las rutas y horarios de recolección, lo que se considera es fundamental para realizar la prestación de este servicio público, pero no contribuye a fomentar la participación de la ciudadanía en la gestión de los residuos sólidos.

Por otro lado, 247 (10%) de los municipios realizan difusión de información sobre la separación de residuos; 220 (8.9%) proporcionan

información sobre “Reducir, reutilizar, reciclar, retornar y reparar residuos”; el 7.9% del total de los gobiernos municipales y alcaldías difunden información sobre educación ambiental; el 5.1% otorgan información sobre el reglamento del servicio público de limpia; y el 4.7% difunde información sobre el manejo de residuos COVID (gráfica 2). Como se mencionó previamente, son muy pocos los municipios que involucran la participación de la ciudadanía en el manejo de los residuos sólidos: recolección, traslado, tratamiento y disposición de los residuos sólidos.

Gráfica 2. Porcentaje de municipios según programa de difusión y participación ciudadana

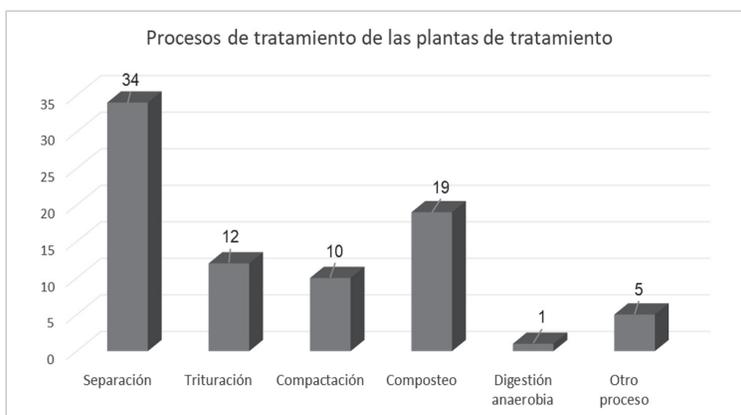


Fuente: Elaboración propia con información del Censo de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México (CNGMDT) 2023. Nota: Los municipios que reportaron contar con programas de difusión pudieron haber reportado más de un mecanismo.

Como se puede observar, la mayoría de los municipios y demarcaciones territoriales no presentan actividades o acciones dirigidas a promover un manejo adecuado de los residuos sólidos por parte de la ciudadanía; así como tampoco fomentan el conocimiento respecto a la normatividad que regula este servicio. En este sentido, pocos municipios cuentan con una normatividad al respecto, pues en el CNGMDT (2021), 723 municipios indicaron tener normatividad sobre limpia, recolección y/o manejo de residuos sólidos u homólogo, lo que representa que alrededor del 30% del total de los municipios contaban con ese tipo de normatividad en 2020.

Finalmente, en lo que respecta a la disposición de los residuos sólidos, en el año 2020, 69 municipios indicaron que envían residuos a plantas de tratamiento. Asimismo, 46 municipios indicaron tener en su territorio una o dos plantas de tratamiento de residuos sólidos, en suma se tienen 50 plantas de tratamiento, distribuidas en esos 46 municipios, de éstas 28 son del sector público, 19 del sector privado y 3 son mixtas.⁷ En lo que se refiere a los procesos de tratamiento que se efectúan en esas plantas de tratamiento, el 68% separan los residuos sólidos, 38% realizan composteo, 24% trituran, 20% compactan; 2% emplean el proceso de digestión anaerobia;⁸ y 10% realizan otro proceso (gráfica 3). Esto demuestra que las plantas de tratamiento efectúan, en mayor medida, procesos básicos como separación y trituración; aunque el composteo es el segundo proceso más realizado; pero el proceso de digestión anaerobia sólo lo realiza una planta.

Gráfica 3. Procesos de tratamiento que efectúan las plantas de tratamiento.



Fuente: Elaboración propia con información del Censo de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México (CNGMDT) 2021. Nota: Las plantas de tratamiento pueden realizar más de un proceso, por eso la suma de todos los procesos es mayor al número de plantas.

⁷ Información consultada en el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2021, pues del año 2023 no se encontró publicada la información en el sitio web del INEGI.

⁸ La digestión anaerobia "es una fermentación microbiana en ausencia de oxígeno que da lugar a una mezcla de gases (principalmente metano y dióxido de carbono), conocida como "biogás" y a una suspensión acuosa o "lodo" que contiene los microorganismos responsables de la degradación de la materia orgánica, ésta última pueden ser restos de comida, restos de hojas y hierbas, residuos ganaderos, entre otros (Lorenzo y Obaya, 2055, p. 36).

De los municipios que tienen plantas de tratamiento⁹ en su territorio y pertenecen al sector público, destaca el municipio de Nezahualcóyotl con dos plantas. Respecto a las plantas de tratamiento del sector público: 10 municipios del estado de Jalisco señalaron que tenían una planta de tratamiento, 5 municipios del Estado de México indicaron contar con una planta de tratamiento; 4 municipios de Michoacán y 2 municipios de Veracruz también indicaron contar con una planta. Adicionalmente, un municipio de los estados de: Guanajuato, Hidalgo, Nuevo León, Oaxaca, y una alcaldía de la Ciudad de México (Gustavo A. Madero) igualmente mencionan tener una planta de tratamiento. El municipio de Puebla refiere tener dos plantas de tratamiento con participación mixta (pública y privada) y el municipio de Macuspana dijo contar con una planta de este tipo (mixta).

Con base en lo descrito anteriormente, sólo el 1.9% del total de los municipios tiene una planta de tratamiento, lo que demuestra la escasa infraestructura para atender el manejo integral de los residuos sólidos, lo que puede ser consecuencia de escasos recursos económicos y humanos, o por la falta de interés de los actores políticos.

Algunas reflexiones sobre la gestión de residuos sólidos en los municipios mexicanos

Con base en la información expuesta en el apartado anterior, se pueden señalar algunos elementos relevantes. Primero, si bien, el porcentaje de municipios que declararon no contar con el servicio de recolección de basura es pequeño, estos en su conjunto son 150 municipios, cuya población continúa contaminando la tierra, el agua y el aire. En ese sentido, se deben establecer medidas dirigidas a convencer a los actores políticos de brindar el servicio de recolección.

Segundo, desde la perspectiva de la Gestión Integral de Residuos Sólidos, se pudo identificar que las mayores limitaciones y carencias que presentan los gobiernos municipales se ubican en el Manejo de los residuos, pues no cuenta con los suficientes vehículos para cumplir con la recolección de los residuos, ni con personal más especializado para efectuar los diferentes procesos de manejo de la basura. Asimismo, un porcentaje importante de los municipios (97.2%) no envían a una planta de tratamiento sus residuos sólidos y otro porcentaje mayor (98%) no cuenta con una planta de tratamiento en su territorio.

Tercero, en los aspectos relacionados con la legislación y la participación de la ciudadanía, otros aspectos fundamentales del GIRS que influye en el desarrollo y avance de este sistema, a partir de la información del censo 2021, solo el 30% cuentan con una reglamentación de residuos sólidos. En este caso se debe fomentar y complementar la

⁹ Planta de tratamiento: se refiere al sitio o instalación en la que se realizan procesos de tratamiento de residuos con el objetivo de transformar las características o cualidades de éstos, para la obtención de materiales útiles o energía, o para facilitar su transporte, aprovechamiento o disposición final.

participación de la ciudadanía con mecanismos orientados a capacitar y fortalecer el conocimiento de las leyes, como educación ambiental y prácticas de separación (reusar, reciclar, reutilizar).

Por otra parte, los *stakeholders* muestran poco interés en el tema de los residuos sólidos, desde el gobierno federal pasando por el gobierno estatal y hasta el municipal, pues aunque hay normatividad y se mencionan instrumentos de coordinación entre los ámbitos gubernamentales, en este aspecto no hay información sobre esta temática, al menos el módulo 7 de residuos sólidos. Tampoco se identificó información sobre trabajos de colaboración entre instituciones educativas y de investigación con el gobierno y con la sociedad para educar, capacitar o informar sobre los riesgos y beneficios de la gestión de residuos.

En resumen, se confirma lo que se había mencionado sobre los desafíos que enfrentan los gobiernos municipales en cuanto a la gestión de los residuos sólidos, pues carecen de capacidades organizacionales, enfrentan limitaciones de recursos tecnológicos, recursos presupuestales, sumado a la ausencia de reglamentaciones y de mecanismos para fomentar la participación de la ciudadanía en el manejo de los residuos a través de educación ambiental, separación y reciclaje de residuos. Además del desinterés a esta problemática por parte de los *stakeholders*, en donde no sólo son las dependencias gubernamentales, o actores políticos, sino también instituciones educativas y de investigación y ciudadanía en general.

Referencias

- Agencia de Cooperación Técnica Alemana - GTZ y Comisión Mexicana de Infraestructura Ambiental - COMIA (2003), *La basura en el limbo: Desempeño de los Gobierno Locales y Participación Privada en el Manejo de Residuos Urbanos*, recuperado el 5 de marzo de 2024: http://centro.paot.org.mx/documentos/varios/basura_limbo.pdf
- André, F. J., y Cerdá, E. (2006). Gestión de residuos sólidos urbanos: análisis económico y políticas públicas. *Cuadernos económicos de ICE*, (71).
- Bernache, G., (2015). La gestión de los residuos sólidos: un reto para los gobiernos locales. *Sociedad y Ambiente*, 1 (7), 72 - 98. Recuperado el 5 de abril de 2024: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=455744912004>
- Blum SL. (1976). *Tapping resources in municipal solid waste*. en *Science, New Series*, Vol. 191, No. 4228, pp. 669 -675. doi: 10.1126/science.191.4228.669. PMID: 17754160.
- Guzmán, M., y Macías, C. H (2012). El manejo de los residuos sólidos municipales: un enfoque antropológico. El caso de San Luis Potosí, México. *Estudios sociales*, 20(39), 235-262. Recuperado el 2 de

- marzo de 2024, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-45572012000100009&lng=es&tlng=es
- Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC). 2022. Ruiz Suárez LG, Gavilán García A, Mendoza Cantú A, Ramírez Muñoz T, Araiza Aguilar JA. *Atlas Nacional de Residuos Sólidos Urbanos*. pp. 311. Consultada en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/693803/125_2022_Atlas_Nacional_Residuos_Solidos.pdf
- INEGI(2022). *Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2021*, Recuperado en: <https://www.inegi.org.mx/programas/cngmd/2021/#tabulados>
- INEGI(2024). *Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2023*, Recuperado en: <https://www.inegi.org.mx/programas/cngmd/2023/#tabulados>
- Jiménez, N. (2015). La gestión integral de residuos sólidos en México: entre la intención y la realidad. *Letras Verdes. Revista Latinoamericana de Estudios Socioambientales*, 17, pp. 29-56. Recuperado de <https://www.revistas.flacsoandes.edu.ec/letrasverdes/article/view/1419>
- Jiménez
- Martínez, N. (2017). El residuo: producto urbano, asunto de intervención pública y objeto de la gestión integral. *Cultura y representaciones sociales*, 11(22), 158-192. Recuperado el 12 de marzo de 2024, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2007-81102017000100158&lng=es&tlng=es.
- Lorenzo, Y. y Obaya, MC (2005). La digestión anaerobia. Aspectos teóricos. Parte I. ICIDCA. Sobre los Derivados de la Caña de Azúcar, XXXIX (1), 35-48, Recuperado el 12 de marzo de 2024, de: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=223120659006>
- Van de Klundert, A. y Justine, A.(2001) *Integrated Sustainable Waste Management-the Concept. Tools for Decision-makers Experiences from the Urban Waste Expertise Programme (1995-2001)*, Waste, Países Bajos, recuperado el 1 de marzo de 2024, de: <https://www.ircwash.org/sites/default/files/Klundert-2001-Integrated.pdf>

Una brecha digital, desigualdad en el
acceso a la información
*A digital divide, inequality in
access to information*

Maribel Dávila Jaime*
Karen Mariana Arzate Palafox**

Resumen

La brecha digital se refiere a la diferencia en el acceso y uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) entre diferentes grupos de la población. En México, esta brecha se ha convertido en un obstáculo para el desarrollo económico y social del país.

Palabras clave

Inclusión, políticas públicas, educación digital, cooperación e igualdad.

Abstract

The digital divide refers to the difference in access and use of information and communication technologies (ICT) between different groups of the population. In Mexico, this gap has become an obstacle to the economic and social development of the country.

Keywords:

Inclusion, public policies, digital education, cooperation and equality.

* Dra. Maribel Dávila Jaime, Profesora-investigadora de la Universidad Autónoma Metropolitana-Lerma, correo: m.davila@correo.ler.uam.mx

** Karen Mariana Arzate Palafox, alumna XII trimestre Lic. Políticas Públicas en Universidad Autónoma Metropolitana, correo: 2202041292@correo.ler.uam.mx

Introducción

¿Cuáles son las causas subyacentes de la brecha digital en México, cuáles son sus impactos y de qué manera las políticas públicas existentes abordan eficazmente esta problemática?

El objetivo de este artículo es analizar la brecha digital en México, identificar sus causas y consecuencias, y conocer las políticas públicas que atiende esta problemática.

La brecha digital en México se debe a varios factores, a) desigualdad socioeconómica: las personas con menores ingresos tienen menos acceso a las TIC debido a su costo y a la falta de infraestructura en algunas zonas del país, b) falta de educación digital: muchas personas no saben cómo utilizar las TIC de manera efectiva, lo que limita su capacidad para aprovechar las oportunidades que ofrecen, c) barreras culturales: algunas personas no ven la necesidad o el valor de utilizar las TIC, lo que limita su adopción, d) discriminación: algunos grupos, como las personas con discapacidades o los pueblos indígenas, enfrentan barreras adicionales para acceder a las TIC.

La brecha digital tiene varias consecuencias negativas, como:

1. Limita el acceso a la información y oportunidades económicas y educativas.
2. Aumenta la exclusión social y la desigualdad.
3. Limita la capacidad del país para competir en la economía global.

Para reducir la brecha digital en México, se pueden mejorar la infraestructura de las TIC en todo el país, ofrecer programas de educación digital para todas las edades, promover la adopción de las TIC en todos los sectores de la sociedad, fomentar la inclusión y la diversidad en el diseño y la implementación de las TIC.

En primer lugar se realizó una revisión de la literatura existente sobre la brecha digital en México. Se consultaron diversas fuentes, como artículos académicos e informes gubernamentales, para obtener información actualizada y confiable sobre el tema. En segundo lugar, se analizaron los datos y se identificaron las principales causas y consecuencias de la brecha digital en México. Por último, revisaron las políticas públicas propuestas y se evaluó su viabilidad y efectividad.

Se espera que este artículo contribuya a la comprensión de la brecha digital en México y a la identificación de posibles soluciones para reducirla. Se busca incidir en los responsables de la toma de decisiones del gobierno y en otras organizaciones que trabajan en el campo de las TIC y el desarrollo social para llevar a cabo la reducción de la brecha digital.

Desigualdad en el acceso a la información

La brecha digital en México se refiere a la disparidad o diferencia en el acceso y la utilización de la tecnología de la información y la

comunicación (TIC) entre diferentes grupos de personas o regiones. Se manifiesta en varias formas, como: el acceso a internet, la falta de disponibilidad y acceso a dispositivos como computadoras, tabletas o teléfonos inteligentes puede crear una brecha digital, carencia de habilidades digitales y de los recursos económicos.

Esta desigualdad en la información puede tener importantes implicaciones sociales, económicas y educativas. Aquellas personas o comunidades que están en estas desventajas presentan una ausencia en términos de acceso a la información, oportunidades de empleo, educación en línea y participación en la sociedad digital en general. Por lo tanto, muchas iniciativas y políticas se centran en reducir esta brecha y garantizar un acceso equitativo a la tecnología y la información.

Los antecedentes de la brecha digital en México se remontan a las últimas décadas del siglo XX. Durante este periodo, el acceso a la tecnología, especialmente a internet, estaba limitado por factores como la infraestructura de telecomunicaciones, la disponibilidad de computadoras y la educación digital.

A lo largo de los años, el gobierno mexicano ha implementado diversas iniciativas para reducir esta brecha. Sin embargo, los desafíos persisten debido a la distribución desigual de recursos y servicios, con áreas urbanas que son generalmente mejor conectadas que las zonas rurales.

Además, la brecha digital no sólo se trata del acceso físico, sino también de habilidades digitales y la capacidad para aprovechar plenamente las oportunidades que ofrecen las TIC.

Los esfuerzos continuos buscan abordar estos aspectos y cerrar la brecha en el país.

- 1. Acceso a Internet:** Históricamente, el acceso a Internet en México ha sido desigual. En áreas urbanas y metropolitanas, la conectividad ha estado relativamente disponible, pero en zonas rurales y marginadas, el acceso ha sido limitado.
- 2. Infraestructura de Telecomunicaciones:** La falta de infraestructura de telecomunicaciones adecuada en algunas regiones del país ha dificultado la expansión de la conectividad de alta velocidad.
- 3. Costo de Servicios de Internet:** Los costos de los servicios de Internet en México han sido altos en comparación con los ingresos promedio de la población, lo que ha excluido a muchas personas de bajos recursos.
- 4. Brecha Generacional:** La falta de conocimientos digitales en generaciones mayores ha acentuado la brecha digital, ya que tienen dificultades para acceder y utilizar la tecnología.
- 5. Brecha Educativa:** La falta de acceso a dispositivos y conectividad ha afectado la educación en línea, especialmente durante la pandemia de COVID-19, lo que ha ampliado la carencia de conocimientos en los diferentes niveles de educación.

6. Desigualdad Socioeconómica: La brecha digital también refleja las desigualdades socioeconómicas en México, donde aquellos con ingresos más bajos tienen menos o ningún acceso a tecnología.

Estos antecedentes han contribuido a la persistencia de la brecha digital en México, un desafío que el gobierno y diversas organizaciones han buscado abordar a través de iniciativas de inclusión digital y políticas para mejorar la conectividad y el acceso a la tecnología en todo el país.

La brecha digital en México es una problemática multifacética que afecta el acceso equitativo a la tecnología y la información. Aunque el país ha experimentado un aumento en la conectividad en los últimos años, persisten disparidades significativas entre las zonas urbanas y rurales, así como entre diferentes grupos socioeconómicos.

En áreas urbanas, la accesibilidad a la banda ancha y dispositivos tecnológicos es más común, lo que facilita el acceso a la educación en línea, oportunidades laborales y servicios gubernamentales. Sin embargo, en zonas rurales, la infraestructura limitada y la falta de recursos financieros crean una brecha digital considerable, dejando a muchas comunidades marginadas.

El acceso desigual a la educación es una consecuencia directa de esta brecha. Mientras algunos estudiantes tienen acceso a recursos digitales y clases en línea, otros enfrentan dificultades para seguir el ritmo debido a la falta de conectividad. Esto agrava las desigualdades educativas existentes y limita las oportunidades futuras para aquellos que quedan rezagados.

Además, la brecha digital impacta negativamente en la participación cívica y económica. El acceso limitado a servicios en línea dificulta la búsqueda de empleo y la participación en actividades comerciales. También afecta la capacidad de las comunidades marginadas para involucrarse plenamente en procesos democráticos y acceder a servicios esenciales, como atención médica y asesoramiento gubernamental.

Para abordar esta brecha, es fundamental implementar políticas que promuevan la expansión de la infraestructura de telecomunicaciones en áreas remotas y proporcionen subsidios para dispositivos y servicios a aquellos con bajos ingresos. Además, programas de alfabetización digital pueden desempeñar un papel crucial en capacitar a las comunidades para aprovechar al máximo la tecnología disponible.

¿Qué nos dice la estadística?

Tabla 1. Porcentaje de mexicanos que usan Internet

2017	2018	2019	2020	2021	2022
63.7%	65.5%	69.6%	71.5%	75.6%	78.6%

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, ENDUTIH, 2022.

A primera vista, el uso y el acceso al internet en los hogares mexicanos ha incrementado durante estos años, pero según datos de INEGI sólo 6 de cada 10 (o sea el 63%) hogares en el país posee conexión a internet lo que desafortunadamente a nivel nacional como internacional hace que prevalezca la brecha digital en donde participan aspectos como:

- **Económicos:** Las personas con bajos ingresos a menudo tienen dificultades para costear servicios de internet de alta velocidad y adquirir los dispositivos necesarios. Esta brecha económica contribuye a la exclusión digital.
- **Infraestructura:** La falta de infraestructura de telecomunicaciones en algunas regiones dificulta la expansión de servicios de Internet, especialmente en áreas apartadas o con recursos limitados.
- **Acceso a dispositivos:** Aunque la penetración de teléfonos móviles es alta, el acceso a dispositivos como computadoras o tabletas puede ser limitado para ciertos sectores de la población, afectando su capacidad para participar plenamente en la sociedad digital.

Una de las principales razones por las que hay carencia en el acceso tanto al internet como a medios tecnológicos es la brecha etaria que se refiere a las disparidades en el acceso y la habilidad para utilizar tecnologías de la información y la comunicación entre diferentes grupos de edad.

Tabla 2. Etario

Edad	% acceso al internet
6-11	14.4%
12-17	4.9%
18-24	5.4%
25-34	8.8%
35-44	9.9%
45-54	13.9%
Más de 54	42.9%

Fuente: Elaboración propia con datos de Asociación de Internet MX, 2022.

A partir de esta tabla es evidente que la mitad de las personas que no son usuarias del internet y dispositivos digitales son personas mayores de 54 años, así que podemos afirmar que la edad va en aumento mientras que la conexión a la red disminuye, algunos puntos relevantes son:

- **Adopción de la tecnología:** Las generaciones más jóvenes tienden a adoptar y adaptarse más rápidamente a las nuevas tecnologías en comparación con las generaciones mayores. Esto crea una brecha en términos de familiaridad y comodidad con dispositivos y plataformas digitales.
- **Habilidades digitales:** Los jóvenes suelen tener habilidades digitales más avanzadas debido a su exposición temprana a la tecnología. Por el contrario, las personas mayores pueden enfrentar desafíos para adquirir y utilizar eficientemente herramientas digitales, lo que contribuye a la brecha digital generacional.
- **Inclusión social:** Aquellas personas que no tienen acceso o habilidades digitales pueden sentirse excluidas de ciertos aspectos de la vida moderna, incluyendo oportunidades laborales, participación cívica y conexiones sociales en línea.

Para abordar la desigualdad digital generacional, es esencial implementar programas de alfabetización digital inclusivos, proporcionar acceso a tecnologías asequibles y diseñar servicios en línea que sean accesibles para todas las edades. Esto garantizará que todas las generaciones puedan participar plenamente en la sociedad digital actual.

Género

La desigualdad digital de género se refiere a las disparidades en el acceso y uso de la tecnología de la información y la comunicación entre hombres y mujeres.

En el tema de género es importante destacar que la brecha digital no es un elemento limitador y está por ser erradicada en esta tesitura.

Tabla 3. Uso de la tecnología de acuerdo con el género

Edad	% hombres con acceso a internet	% mujeres con acceso a internet
6-11	73.1%	71.0%
12-17	92.5%	92.4%
18-24	96.3%	93.9%
25-34	93.1%	92.5%
35-44	87.6%	86.7%
45-54	75.8%	79.6%
55 ó más	49.0%	46.4%

Fuente: Elaboración propia con datos de la ENDUTIH, 2022.

Se observa que la brecha de género en lo digital está por erradicarse, pero es aún más evidente la brecha generacional existente y se destacan aspectos como:

- **Conectividad:** Las mujeres, especialmente en áreas rurales o en países en desarrollo, pueden enfrentar limitaciones en la conectividad a internet. Esto afecta su capacidad para acceder a información vital, participar en la educación en línea y buscar oportunidades económicas.
- **Violencia en línea:** Las mujeres a menudo enfrentan formas específicas de violencia en línea, como el acoso y la intimidación. Esta amenaza puede disuadir a algunas mujeres de participar activamente en la sociedad digital y expresar sus opiniones en línea.

Urbano-Rural

La desigualdad digital entre áreas urbanas y rurales se manifiesta en disparidades significativas en el acceso y la utilización de la tecnología de la información y la comunicación. Algunos aspectos clave de esta desigualdad incluyen:

- **Conectividad e infraestructura:** Las zonas urbanas generalmente tienen una infraestructura de telecomunicaciones más avanzada, lo que proporciona una conectividad a internet más rápida y confiable. En contraste, las áreas rurales a menudo enfrentan limitaciones en la disponibilidad de servicios de banda ancha y pueden tener conexiones más lentas.
- **Dispositivos:** La disponibilidad y accesibilidad de dispositivos tecnológicos, como computadoras y teléfonos inteligentes, tiende a ser mayor en áreas urbanas. En zonas rurales, la falta de acceso a estos dispositivos puede limitar el aprovechamiento de las oportunidades digitales.
- **Oportunidades:** La desigualdad digital afecta a la educación y el empleo. Mientras que en entornos urbanos hay más acceso a la educación en línea y a oportunidades laborales basadas en tecnología, las áreas rurales pueden enfrentar obstáculos para participar en estos aspectos clave de la sociedad digital.
- **Servicio de Salud y Gobierno:** Las personas en áreas urbanas pueden beneficiarse más fácilmente de servicios de salud en línea y trámites gubernamentales electrónicos. En las zonas rurales, la falta de acceso a estos servicios digitales puede ser una barrera para el cuidado de la salud y la participación en la vida cívica.
- **Desarrollo Económico:** La desigualdad digital contribuye a brechas más amplias en el desarrollo económico entre áreas urbanas y rurales. La capacidad de las comunidades para participar en la economía digital es esencial para su crecimiento y sostenibilidad a largo plazo.

Una de las principales desigualdades en este tema es lo urbano y lo rural ya que sin importar si hablamos de educación, salud, ingreso o internet, estas desigualdades son notorias y marcadas.

Tabla 4. Brecha digital urbano-rural

Urbano	Rural
83.8%	62.3%

Fuente: Elaboración propia con datos de la ENDUTIH, 2022.

Superar los retos de establecer conectividad y habilidades digitales en la ruralidad requiere de la concurrencia de políticas públicas, de la participación del sector privado.

Las zonas rurales a menudo sufren una **dobles brecha digital**, las conexiones de banda ancha y el desarrollo de las capacidades. Muchas poblaciones rurales carecen de los conocimientos digitales necesarios, y la utilización de las tecnologías digitales es menor que en las zonas urbanas.

En la tabla se establece que el 83.8% de las personas que habitan en zonas urbanas son usuarias de internet, mientras que solo el 62.4% de los habitantes en zonas rurales lo son. Lo anterior representa una brecha de 21.5 puntos porcentuales.

Para abordar la desigualdad digital urbano-rural, es crucial implementar estrategias que incluyan:

- 1. Expansión de Infraestructura:** Mejorar la infraestructura de telecomunicaciones en áreas rurales para garantizar un acceso más equitativo a servicios de Internet de calidad.
- 2. Iniciativas de alfabetización digital:** Implementar programas de alfabetización digital que aborden las necesidades específicas de las comunidades rurales, promoviendo la comprensión y el uso efectivo de la tecnología.
- 3. Subsidios y apoyos financieros:** Proporcionar subsidios y apoyo financiero para facilitar el acceso a dispositivos y servicios de Internet en áreas rurales.

Estas medidas pueden ayudar a cerrar la brecha digital entre áreas urbanas y rurales, promoviendo un acceso más equitativo a las oportunidades que ofrece la sociedad digital.

Nivel estatal:

La desigualdad digital a nivel estatal se refiere a las disparidades en el acceso y la utilización de la tecnología de la información y la comunicación entre diferentes estados o regiones dentro de un país.

Algunos aspectos clave de esta desigualdad incluyen:

- **Infraestructura Tecnológica:** Estados con una infraestructura más desarrollada suelen tener un acceso más amplio a servicios de banda ancha y conectividad de alta velocidad. En contraste, estados con infraestructuras menos desarrolladas pueden enfrentar limitaciones en el acceso a Internet.
- **Acceso a Dispositivos:** La disponibilidad y accesibilidad de dispositivos tecnológicos, como computadoras y teléfonos inteligentes, pueden variar significativamente entre estados. Algunos estados pueden tener una mayor penetración de dispositivos, mientras que otros enfrentan desafíos en este aspecto.
- **Desarrollo Económico:** La desigualdad digital a menudo refleja brechas más amplias en el desarrollo económico entre estados. Los estados más avanzados tecnológicamente pueden aprovechar mejor las oportunidades económicas basadas en la tecnología, mientras que otros pueden quedar rezagados.
- **Educación en Línea:** La capacidad de los estados para adoptar la educación en línea varía. Aquellos con una infraestructura digital robusta pueden implementar eficazmente programas educativos en línea, mientras que otros pueden enfrentar desafíos para proporcionar oportunidades de aprendizaje virtual.
- **Participación Ciudadana:** La capacidad de los ciudadanos para participar en actividades cívicas y gubernamentales en línea puede verse afectada por la desigualdad digital. Estados con servicios gubernamentales electrónicos más avanzados pueden ofrecer a sus residentes una mayor participación en línea.
- **Acceso a Servicios de Salud:** La adopción de servicios de salud en línea puede variar entre estados. Aquellos con una mayor conectividad y acceso a servicios de atención médica en línea pueden proporcionar opciones de atención más amplias a sus residentes.

Tabla 5. Comparativo de usuarios por entidad federativa

Mayores Estados	Usuarios		Menores Estados
Ciudad de México	86.0%	38.4%	Chiapas
Baja California	83.1%	47.4%	Oaxaca
Nuevo León	81.5%	53.6%	Guerrero
Sonora	80.6%	53.9%	Veracruz
Sinaloa	80.2%	55.6%	Tlaxcala

Fuente: Elaboración propia con datos de la ENDUTIH, 2022.

Es una clara desigualdad ya que no sólo se necesita la infraestructura adecuada para el acceso a las TICS, sino también el conocimiento y las habilidades para que estas se lleven a cabo. Una característica interesante es que los cinco estados con mayor proporción de usuarios y hogares con acceso a internet son del norte del país. Mientras que los estados del sur se ubican con la menor proporción, especialmente Chiapas y Oaxaca.

Comparativa entre Ciudad de México y Chiapas

La digitalización es un cambio constante y radical en el que personas, comunidades, organizaciones, empresas y gobiernos incorporan herramientas digitales para llevar a cabo sus tareas de maneras novedosas e innovadoras. Este proceso busca mejorar o sustituir procesos sociales, productivos o gubernamentales, alterando la interacción humana y generando transformaciones culturales con el propósito de incrementar la calidad de vida de las personas

La brecha digital entre la Ciudad de México y Chiapas es significativa, con disparidades en acceso a internet, infraestructura tecnológica y habilidades digitales. En la Ciudad de México, la conexión a internet es más amplia y rápida, con mayor disponibilidad de servicios digitales. En contraste, Chiapas enfrenta desafíos en términos de acceso limitado, especialmente en áreas rurales, y velocidades de conexión más lentas. Además, la disparidad económica también influye, ya que en la Ciudad de México hay más recursos para la adopción de tecnología. Este contraste destaca la necesidad de abordar la brecha digital para garantizar la inclusión y el desarrollo equitativo.

En cuanto a la infraestructura digital en la Ciudad de México, se han realizado inversiones significativas en redes de telecomunicaciones, lo que ha contribuido a la expansión de la conectividad de banda ancha. Empresas de telecomunicaciones ofrecen servicios de internet de alta velocidad, y la cobertura de telefonía móvil es extensa en la mayoría de las áreas urbanas.

Respecto a las habilidades digitales, se observa una brecha entre los sectores más educados y aquellos con menos acceso a oportunidades educativas. Existen esfuerzos gubernamentales y de organizaciones para proporcionar capacitación en habilidades digitales a comunidades marginadas. En términos de conectividad, se han implementado proyectos para llevar internet a áreas más remotas y mejorar la accesibilidad. Sin embargo, algunos desafíos persisten, especialmente en comunidades periféricas y zonas de bajos recursos.

La Ciudad de México ha progresado en términos de infraestructura y conectividad digital, pero se requieren esfuerzos continuos para cerrar brechas y garantizar que todos los ciudadanos puedan beneficiarse de las oportunidades digitales.

Mientras que en Chiapas la infraestructura digital enfrenta desafíos considerables en comparación con áreas más urbanizadas como la

Ciudad de México. El acceso a servicios de internet de alta velocidad es limitado en muchas zonas, especialmente en áreas rurales. La geografía montañosa de Chiapas también presenta desafíos logísticos para la implementación de infraestructuras de telecomunicaciones.

Las habilidades digitales varían considerablemente en la población chiapaneca. Mientras que algunas personas tienen sólidas habilidades digitales, hay comunidades con limitado acceso a la educación y formación en tecnología. Se requieren programas de capacitación y educativos para cerrar estas brechas y mejorar la alfabetización digital.

La conectividad digital en Chiapas es un área de enfoque, con iniciativas para expandir el acceso a internet en comunidades rurales. Sin embargo, la falta de recursos económicos y la infraestructura subdesarrollada presentan desafíos persistentes.

Chiapas enfrenta retos en infraestructura, habilidades y conectividad digital, se necesita un esfuerzo continuo para superar estas barreras y promover la inclusión digital en la región ya que a comparación de la Ciudad de México esta brecha digital es más marcada.

En conclusión, la Ciudad de México presenta una infraestructura digital más avanzada, con mayor conectividad y habilidades digitales en comparación con Chiapas. La capital mexicana ha experimentado inversiones significativas en telecomunicaciones, resultando en una amplia disponibilidad de servicios de internet de alta velocidad. Además, la diversidad educativa y económica contribuye a habilidades digitales más sólidas.

En contraste, Chiapas enfrenta desafíos en términos de infraestructura, con limitado acceso a internet en áreas rurales y obstáculos geográficos. Las habilidades digitales varían, se necesitan esfuerzos adicionales para proporcionar educación y capacitación en tecnología a comunidades menos favorecidas. La conectividad digital en Chiapas es un área de enfoque, con proyectos para expandir el acceso, pero la falta de recursos económicos sigue siendo un desafío.

Estas disparidades resaltan la importancia de abordar la brecha digital de manera integral, promoviendo la inclusión digital, proporcionando acceso equitativo y fomentando la capacitación en tecnología para lograr un desarrollo más equitativo en todo México.

Programa de conectividad en sitios públicos 2023

Es una iniciativa que busca proporcionar acceso a internet en lugares públicos como parques, bibliotecas, plazas y otros, abordaremos un análisis en el impacto a la comunidad, la inclusión digital y, por último, los resultados del programa.

Impacto en la comunidad

El programa brinda a la comunidad acceso a una amplia gama de información en línea, desde recursos educativos hasta servicios guber-

namentales. Esto puede empoderar a las personas con información relevante. Crea oportunidades en la educación ya que facilita el acceso en línea, lo que puede beneficiar a estudiantes de todas las edades al permitirles aprender, investigar y mejorar sus habilidades.

El programa ha creado una mejora en la conexión social al permitir que las personas se comuniquen con amigos y familiares, lo que es importante para mantener relaciones personales.

Facilita a los emprendedores el acceso a recursos en línea para iniciar y administrar sus negocios, lo que puede estimular el desarrollo económico local y los ingresos familiares.

Inclusión Digital

La inclusión digital es un componente clave en el Programa de Conectividad en Sitios Públicos. Este programa busca garantizar que personas de todos los niveles socioeconómicos tengan igualdad de oportunidades para acceder a recursos en línea y participar en la economía digital.

Acceso Universal: El programa se esfuerza por ofrecer acceso a internet gratuito o asequible en lugares públicos, lo que permite que personas de diferentes estratos económicos se beneficien de la conectividad.

Reducción de la brecha digital: Al proporcionar acceso a Internet en áreas donde no estaría disponible, el programa ayuda a reducir la brecha digital al dar a las personas menos privilegiadas la oportunidad del acceso a la información.

Educación Digital: Se pueden ofrecer programas de capacitación en alfabetización digital en estos sitios públicos, lo que es esencial para capacitar a las personas en el uso efectivo de la tecnología.

Resultados del Programa de Conectividad en Sitios Públicos

Acceso a la información: Facilitan el acceso a información vital, servicios gubernamentales en línea, oportunidades educativas y recursos en comunidades que de otra manera podrían tener un acceso limitado a internet.

- **Desarrollo económico:** La conectividad puede impulsar el desarrollo económico al proporcionar a las personas recursos en línea para la búsqueda de empleo, educación sobre emprendimiento y acceso a mercados más amplios.
- **Inclusión digital:** Ayudan a cerrar la brecha digital al proporcionar acceso a la tecnología e internet a aquellos que de otra manera podrían quedarse rezagados, contribuyendo así a una mayor inclusión digital.
- **Educación:** Permiten a estudiantes acceder a recursos educativos en línea, realizar investigaciones y mejorar sus habilidades digitales, contribuyendo al avance educativo.

- Participación cívica: Facilitan la participación cívica al proporcionar acceso a información gubernamental y permitir la participación en procesos democráticos a través de plataformas en línea.

Conclusiones

La brecha digital en México es una problemática compleja que afecta a diversos sectores de la sociedad. En primer lugar, la disparidad en el acceso a la tecnología es evidente, especialmente entre zonas urbanas y rurales. La falta de infraestructura en áreas remotas limita la conectividad, dejando a comunidades enteras marginadas digitalmente.

Otro aspecto crítico es la brecha económica, ya que muchas familias no pueden costear dispositivos o servicios de internet. Esto crea una división socioeconómica digital que repercute en oportunidades educativas y laborales. Las consecuencias se manifiestan en la educación, donde estudiantes de bajos recursos enfrentan obstáculos para participar en la educación en línea, exacerbando las desigualdades educativas preexistentes.

Además, la falta de alfabetización digital es un desafío, ya que algunas personas no tienen acceso a la formación necesaria para aprovechar al máximo la tecnología. Esto limita su participación en la sociedad digital y su capacidad para beneficiarse de servicios en línea.

Para abordar estas problemáticas, es imperativo implementar políticas públicas que promuevan la infraestructura digital en áreas marginadas, ofrecer subsidios para el acceso a dispositivos y servicios de internet, y desarrollar programas de alfabetización digital. La colaboración entre el gobierno, el sector privado y organizaciones civiles es esencial para crear soluciones integrales y sostenibles.

En conclusión, la brecha digital en México es un desafío multifacético que requiere un enfoque integral. La inversión en infraestructura, subsidios y programas educativos es fundamental para construir una sociedad digital inclusiva y equitativa. Solo mediante acciones coordinadas se podrá superar esta brecha y garantizar que todos los ciudadanos tengan acceso a las oportunidades que ofrece el mundo digital.

Referencias

- INEGI. (2022). Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares. México: *Instituto Nacional de Estadística y Geografía*.
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes. (2023). *Gobierno de México*. Obtenido de Programa de Conectividad en Sitios Públicos.
- SEGOB. (2023). Programa de Conectividad en Sitios Públicos. *Diario Oficial de la Federación de 2023*.

Análisis del diseño del programa
Apoyo para el Desempleo del Estado de México
y recomendaciones de política para avanzar
hacia su efectividad

*Analysis of the design of the program de
Apoyo al Desempleo del Estado de México and
policy recommendations to move towards
its effectiveness*

Salvador Vázquez Fernández*

Resumen

Este trabajo tiene como objetivo hacer una revisión sobre el diseño del programa Apoyo al Desempleo del Estado de México. Con base en el análisis FODA se identifican algunos de los desafíos y oportunidades de mejora para avanzar hacia un enfoque de resultados. A partir de la revisión del diseño, se proponen algunas recomendaciones que permitan mejorar la efectividad del programa. Se sostiene aquí que, al no contar con un diagnóstico público sobre la dimensión de la problemática, el programa podría basar su éxito en la cobertura y no en el número de beneficiarios que, con el apoyo, logran contar con condiciones mínimas para la búsqueda de trabajo y lograr la reinserción a un empleo formal.

Palabras clave

Desempleo, política social, programa público, Estado de México.

* Doctor en Ciencias Sociales. Departamento de Procesos Sociales. Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Lerma. s.vazquez@correo.ler.uam.mx ORCID: 0000-0002-4879-0289

Abstract

This paper aims to review the design of the Programa de Ayuda al Desempleo en el Estado de México. Based on the SWOT analysis, some of the challenges and opportunities for improvement are identified to move towards a results-based approach. Based on the review of the design, some recommendations are proposed to improve the effectiveness of the program. It is argued that, by not having a public diagnosis on the dimension of the problem, the program could base its success on coverage and not on the number of beneficiaries who, with the support, manage to have minimum conditions for searching for work and achieve reintegration into formal employment.

Keywords

Unemployment, social policy, public program, Estado de México.

Introducción

En México, uno de los problemas sociales más importantes, pero poco atendidos, es la carencia de empleo, además del desempleo. El desempleo conduce a agudizar las vulnerabilidades, la pobreza y las desigualdades de las personas y las familias que no cuentan o que se han quedado sin una ocupación remunerada. El desempleo obedece en buena medida a que los gobiernos mexicanos no han sido capaces de generar el número total de empleos formales requeridos (Ruiz, 2011).

El empleo, y particularmente, el empleo en el ámbito formal permite que los trabajadores cuenten, no sólo con los derechos que les otorga la ley, sino también con mecanismos de ayuda como puede ser la pérdida del empleo. En ese sentido, en los últimos años comenzaron a surgir algunas iniciativas para apoyar a aquellas personas que perdían su empleo. Estas iniciativas en México han avanzado significativamente particularmente en dos entidades del país, la Ciudad de México y el Estado de México. Estos programas de apoyo a las personas en desempleo son actualmente programas de política del gobierno, aunque, quizá por su alcance, estos programas no pueden considerarse todavía como política pública.

A diferencia de las políticas públicas, que son acciones de gobierno consensuadas con la ciudadanía y que han sido diseñadas con un riguroso diagnóstico y un proceso de análisis de factibilidad (Franco, 2022, p.37), las políticas o programas de gobierno son decisiones unilaterales, donde interviene el ejecutivo de cualquiera de los tres órdenes de gobierno, como un sello distintivo de una administración (Franco, 2022, p. 37).

Es decir, las políticas o programas de gobierno poseen una temporalidad condicionada al periodo del gobierno del que se trate. Así, por ejemplo, en el caso concreto de los gobiernos en México, ya sea a

nivel local, estatal o nacional, los programas de gobierno no duran más de seis años o, en el mejor de los casos, más periodos de gobierno si continúa el mismo partido en el poder. De hecho, este es uno de los principales que explican la imposibilidad de contar con evaluaciones de impacto sobre los cambios sociales producidos por las políticas públicas en el país: su temporalidad está definida por el tiempo en el que un gobierno se mantenga en el poder.

Una política de gobierno es muy parecida a una política de Estado en el sentido de que también se trata de decisiones unilaterales de gobierno, pero en este caso buscan lograr macro objetivos de alcance nacional, donde intervienen tanto el Ejecutivo como el Legislativo federal (Franco, 2022, p.37). Ejemplo de ello pueden ser la política fiscal, la política económica o la política exterior. Por tanto, lo que dotaría de su carácter de política pública a un programa de gobierno o programa de Estado sería que la política pública trascienda el periodo gubernamental y se traduzca en un derecho otorgado por la ley.

Tabla 1			
Diferencias entre políticas de Estado, de gobierno y políticas públicas.			
	Políticas de Estado	Políticas de gobierno	Políticas públicas
Qué son	Acciones de gobierno para alcanzar macro objetivos de interés nacional.	Acciones de gobierno encaminadas a atender los males públicos que afectan a la sociedad en su conjunto.	Acciones de gobierno orientadas a la atención eficaz, eficiente y legítima de problemas públicos específicos.
Quiénes participan	Intervienen en su diseño y ejecución el Poder Legislativo y Ejecutivo del gobierno federal.	Intervienen en su diseño y ejecución el ejecutivo de los tres órdenes de gobierno.	Intervienen en su diseño el ejecutivo de los tres órdenes de gobierno y la ciudadanía. La ciudadanía participa a través de la incidencia, ya sea colaborando o presionando para la incorporación de problemas públicos en la agenda de gobierno.

Tabla 1 Diferencias entre políticas de Estado, de gobierno y políticas públicas.			
Tipo de decisión	Unilaterales de gobierno.	Unilaterales de gobierno.	Decisiones consensuadas con la ciudadanía.
Ejemplos	<ul style="list-style-type: none"> • Política exterior • Política fiscal • Política económica • Política monetaria 	<ul style="list-style-type: none"> • Programas de gobierno con sello distintivo de la administración en turno. 	<ul style="list-style-type: none"> • Pensión para el bienestar de adultos mayores

Fuente: Elaboración propia con base en Franco Corzo, Julio (2022) *Evaluación de políticas públicas. Los siete pasos para lograr evaluaciones inteligentes.* México, IEXE editorial.

El riesgo de los programas de apoyo a la población, como parece que es el Programa de Apoyo al Desempleo, es que, al no ser políticas públicas sino políticas de gobierno, pueden ser modificados en cualquier momento de las prioridades de los gobiernos de acuerdo con sus agendas e intereses político-electorales. Es por ello que, en primer lugar, el análisis de diseño de las políticas públicas resulta fundamental pues constituye un insumo que permite a los tomadores de decisión optar por mantener programas de gobierno orientados a la solución de problemas públicos.

Metodología

Para analizar la efectividad del diseño del Programa de Apoyo al Desempleo el cual está vigente desde el año 2011 en el Estado de México se analizarán las consistencias y las inconsistencias en su diseño para que con ello se puedan realizar algunas sugerencias que permitan suponer una mejor implementación y un efectivo alcance de resultados.

Para dar cuenta de la efectividad en el diseño del programa se llevará a cabo un análisis FODA, SWOT por sus siglas en inglés. El FODA es una herramienta para el diagnóstico de las fortalezas, las oportunidades, las debilidades y las amenazas de un programa. El análisis FODA consiste en realizar una evaluación de los factores fuertes y débiles que, en su conjunto, diagnostican la situación interna de un programa, así como su evaluación externa, es decir, las oportunidades y amenazas (Ponce, 2007).

Con base en el análisis y la revisión de los objetivos y resultados esperados por el programa se establecerá si éste posee una orientación de política pública, o se trata de una estrategia asistencial y con fines de carácter político y coyuntural.

El análisis permitirá, en su caso, avanzar hacia una propuesta que coloque el programa del lado de la política para el bienestar social,

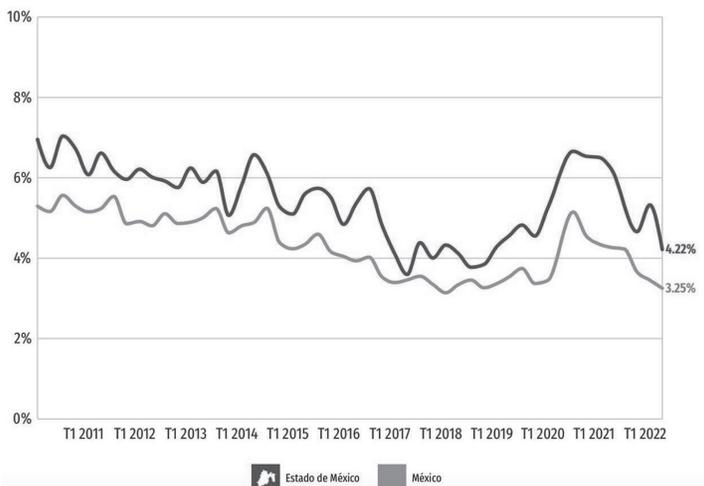
además pretende también identificar algunos elementos de mejora y su eventual articulación con otros programas estatales y federales. Al final, se sugerirán una serie de recomendaciones de ajuste y mejoramiento de la política que permita robustecer la efectividad de la política más allá de la capacidad de atención del programa.

El desempleo en el Estado de México

En el mes de junio del año 2022, en México se registraban 99,353,034 de personas mayores de 15 años en edad de trabajar, de las cuales 57,426,749 corresponden a la población económicamente activa (PEA) ocupada y 1,989,684 de PEA no ocupada, es decir desempleados. En cuanto al número de personas de la PEA inactiva se registran 7,336,092 personas disponibles, es decir, personas que no han buscado de manera activa un trabajo, pero aceptarían uno si se les ofreciera, y 32,600,509 personas de la PEA no disponibles (INEGI, 2022).

Particularmente en el caso del Estado de México durante el primer trimestre del año 2021 la PEA ascendía a 7,256,647 personas de las cuales el 6% se encuentra desempleada es decir aproximadamente 472,365 personas (Secretaría del Trabajo, 2021), sin embargo, es preciso señalar que de la PEA el 55% de los varones y 56% de las mujeres se encuentran en condición de informalidad. En la gráfica que sigue se observa la evolución del desempleo en el estado entre los años 2011 y 2022.

Gráfica 1
Evolución de la tasa de desempleo en el Estado de México



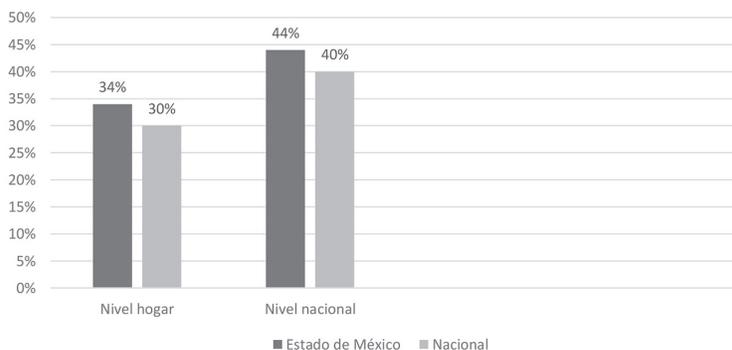
Fuente: Tomado de Gobierno de México (2022) Data México, Perfil Estado de México en: <https://datamexico.org/es/profile/geo/mexico-em?>

Como se aprecia durante el periodo que se muestra el Estado de México ha mantenido tasas de desempleo por arriba de la media nacional a pesar de que en ambos casos se observa también una disminución sostenida del índice de desempleo pasando del 7% al 3.7% es decir casi la mitad, sin embargo, a partir de 2017 nuevamente la tasa de desempleo aumenta y regresa a los niveles del 2011 y, aunque cuatro años después baja al 4.22%, en ningún momento durante los 12 años se estuvo por debajo de la media nacional.

A pesar de que a lo largo de la década de 2011 a 2022 el desempleo en el Estado de México ha ido disminuyendo sistemáticamente, se observa la presencia de un aumento durante el año 2020.

El aumento del desempleo sufrido por la población durante los años 2020 y 2021 tuvo como una de sus causas más importantes la pandemia. Sobresale el hecho de que, durante este periodo la problemática estuvo por encima de la media nacional. En el año 2020, 44% de la población mexiquense aseguró que perdió su empleo en algún punto durante el confinamiento, pero también entre aquellas personas que pudieron seguir trabajando, el 78% reportó una reducción de sus ingresos laborales, 70% una reducción del número de días u horas trabajadas y 25% la pérdida de prestaciones o beneficios (CIEPS-EQUIDE, 2020).

Gráfica 2
Desempleo, Estado de México y Nacional



Fuente: Elaboración propia con base en la ENCOVID-19 Estado de México y de la ENCOVID-19 Nacional, mes de diciembre de 2020.

Como efecto de la pérdida del empleo relacionado con la pandemia, la población del país, incluida la mexiquense, experimentaron un aumento en la frecuencia de la violencia familiar producto del hacinamiento, el estrés, la falta de convivencia y el aumento de problemas de salud

relacionados con la inseguridad alimentaria, lo que bien sugiere un aumento en los niveles de pobreza y desigualdad.

Entonces, la pérdida del empleo se convierte en una condición casi insostenible para la sobrevivencia de las personas y la familia, motivo por el cual, políticas de apoyo para que las personas puedan afrontar el periodo de desempleo resulta absolutamente pertinentes, pero estos programas y políticas tienen que demostrar su efectividad. En el caso mexicano, sobresalen dos programas: el Seguro de Desempleo de la Ciudad de México y el Programa de Apoyo al Desempleo, vigente desde el año 2011 en el Estado de México.

El Programa de Apoyo al Desempleo del Estado de México

El Programa de Apoyo al Desempleo en el Estado de México es un programa social de carácter estatal que está enfocado a personas mayores de 18 años que hayan perdido su empleo formal, aunque también brinda apoyo a personas que se encuentran en la informalidad y que declaran su intención para incorporarse al ámbito de la formalidad. El apoyo está dirigido para personas residentes del Estado de México bajo dos vertientes: la primera se trata de un apoyo monetario de \$3,000.00 pesos por el periodo de un mes el cual se asigna en dos exhibiciones de \$1,500.00 pesos. La segunda vertiente consiste en el acceso a servicios de apoyo para la búsqueda de empleo y, si es el caso, canalizar a la persona para que reciba otros programas sociales estatales o federales.

Dentro de los programas de apoyo sobresale la llamada Iniciativa de Ocupación por Cuenta Propia (IOCP) el cual consiste en una serie de cursos que pretenden la formación de emprendedores para que, con ello, las personas puedan crear sus propias fuentes de trabajo. La iniciativa podría constituir una opción frente a las contracciones del mercado laboral, sin embargo, no se considera que, en México, dos de tres emprendimientos mueren en promedio en el transcurso de los dos primeros años, entre otras cosas por las brechas en la formación y, quizá la más importante, la ausencia de créditos accesibles que permitan apalancar las iniciativas económicas particularmente para las personas de menores ingresos.

Como requisitos adicionales, la persona que desee acceder al apoyo al desempleo debe demostrar que ha radicado en el Estado de México por lo menos durante dos años, el empleo que perdió no puede superar los seis salarios mínimos, es decir \$37,260.00 mensuales y no contar al momento de la solicitud con la ayuda de algún otro programa de ayuda al desempleo por parte de otras instancias federales o estatales.

No obstante, el Estado de México no figura entre las entidades del país con los más altos índices de desempleo, existen algunas variables que al ser la entidad con mayor concentración poblacional del país sí se generan contracciones considerables y hace pertinente la existencia de

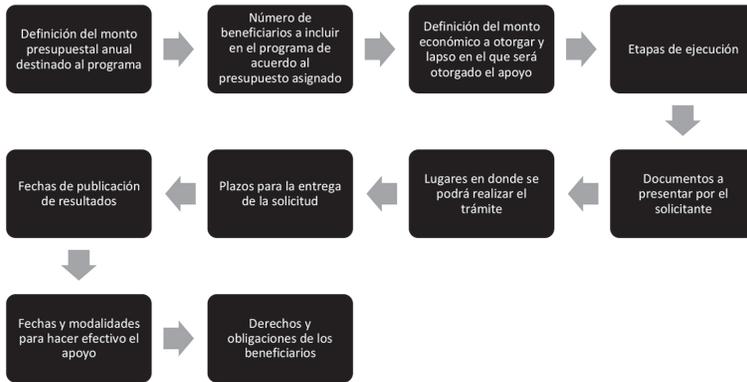
un programa de apoyo para las personas que pierden su empleo, pero también hay que considerar algunas variables que pueden hacer que el establecimiento de un programa no sea tan eficaz en su respuesta como lo que ya se ha señalado acerca de qué se trata del estado más poblado del país, donde poco más habitan en promedio 15.17 millones de habitantes para 2010 según datos del Censo General de Población y Vivienda 2010; la magnitud y el rápido crecimiento de su población económicamente activa, 1.45% promedio anual entre 2005 y 2009 de acuerdo con datos del Consejo Nacional de Población (CONAPO) del año 2010 y; que es una entidad con importantes flujos migratorios de carácter interestatal (Almonte & Carbajal, 2011, 80-81).

Análisis del diseño del Programa de Apoyo al Desempleo del Estado de México

En su diseño, el programa cuenta con un flujo de proceso constituido por diez pasos siendo un primer problema el que los pasos uno y dos se encuentran invertidos, es decir, primero se establece el monto presupuestal asignado al programa y luego se establece el número de personas que serán potencialmente beneficiadas. Esto, al menos de acuerdo a la información con la que se cuenta en las reglas de operación, no se realiza un diagnóstico para identificar la magnitud de la problemática. En otras palabras, no queda claro cuál es la base de la decisión del presupuesto a asignar al programa.

Por otra parte, ninguno de los diez pasos refiere a cómo se realizará el monitoreo y mucho menos se considera qué se va a monitorear. Adicionalmente, tampoco se presentan indicadores sobre los resultados esperados por el programa, siendo el más relevante, el porcentaje de personas que logran reincorporarse al empleo formal.

Gráfica 3
Flujo de proceso del programa Seguro de Desempleo
para el Estado de México



Fuente: Elaboración propia con base en Gaceta de Gobierno (2011) *Ley del Seguro de Desempleo para el Estado de México*, artículo 17.

Así pues, uno de los problemas más recurrentes con los que se encuentran los evaluadores de políticas son los que tienen que ver con un mal diseño del programa. Diseñar un programa o política conlleva a entender el problema público y éste sólo puede ser identificado con mayor precisión si se cuenta con diagnósticos de campo, para que, con esa información se pueda validar la pertinencia del problema con información estadística y documental.

Una mala identificación de problema público podría también pasar desapercibido realizando un diseño de programa que parezca metodológicamente correcto, sin embargo, durante la implementación y en la evaluación se observarán los problemas de diseño como resultado de un mal diagnóstico e identificación del problema público. Por ello, el diseño es una parte crítica para determinar el potencial éxito, limitación o fracaso de las políticas.

Con base en el análisis de la Ley de Seguro de Desempleo para el Estado de México se identificarán algunos problemas de diseño que repercuten en el Programa de Apoyo al Desempleo y que pueden ser observados en las reglas de operación del programa, para que, con base en los hallazgos del análisis se proponen algunas líneas de ajuste o modificación que lleve a avanzar hacia la efectividad y contribución significativa del programa.

En el artículo 2 de la Ley del Seguro de Desempleo para el Estado de México se señala que el otorgamiento de un seguro de desempleo se dará en el contexto de una contingencia laboral que es declarada por el gobernador del Estado de México.

En el artículo 2 de la ley se establecen las situaciones por las cuales el gobernador podrá declarar la contingencia, pero no se establece si existe algún proceso o mecanismo de análisis previo o no al menos un proceso o mecanismo de carácter público. De hecho, con base en las convocatorias que se han emitido año tras año desde la promulgación de la ley y hasta ahora, la contingencia es permanente, aunque hay dos supuestos en los que se declara la contingencia: una situación de crisis económica que haya dado lugar, durante seis meses consecutivos después de la caída del número de empleos en el estado, o cuando la economía atraviese por una fase recesiva constante con la caída del Producto Interno Bruto estatal (Gaceta de Gobierno, 2011). El programa ha sido continuo si se toma en consideración que desde el año 2011 el Estado de México se ubica por arriba de la media nacional en la tasa de desempleo como ya se ha presentado aquí.

La Ley del Seguro de Desempleo para el Estado de México muestra, de hecho, una contradicción desde el artículo 1, el cual hace referencia a que si bien el programa busca apoyar a las personas que han perdido su empleo para que puedan reinserirse al ámbito laboral formal, también apunta que el fomento del desarrollo laboral se dará a través de una “cultura emprendedora”.

El emprender requiere de una formación cuyo objetivo es el autoempleo. Ni en las reglas de operación ni en la ley se habla más allá del tema, pero en todo caso habría que considerar que este tipo de estrategias en México tienen, con frecuencia, al fracaso debido a la ausencia de componentes elementales como lo es el crédito. Más aún, parece que para los tomadores de decisión gubernamental el emprendimiento se reduce a la creación de un “changarro” donde se da por hecho que las personas con menores recursos solamente pueden “emprender” negocios como venta de tamales o cualquier iniciativa que pueda milagrosamente alcanzar a implementarse con el raquítico apoyo que en todo caso se brinda para ello.

Por otra parte, los responsables de la operación del programa son las secretarías del Trabajo, Finanzas y Desarrollo Económico. Llama la atención que una de las restricciones para participar en el programa tiene que ver con que la persona desempleada cuente con el apoyo de algún otro programa social federal o estatal, pero, sin embargo, quizá esta verificación podría facilitarse si en el programa también participara la Secretaría de Desarrollo Social. En el cuadro de abajo se pueden observar las atribuciones que posee cada entidad responsable del programa.

Tabla 2
Responsabilidades y brechas en el diseño del Programa Seguro de Desempleo para el Estado de México

	Principales responsabilidades para la operación del programa	Posibles brechas en el diseño del programa
Secretaría del Trabajo	<ul style="list-style-type: none"> • Mantener y actualizar los indicadores de ocupación que sustentan la declaratoria de contingencia laboral • Análisis de las solicitudes de apoyo • Integrar el padrón de beneficiarios • Asegurar que los beneficiarios reciban oportunamente los recursos del apoyo • Integrar y administrar una bolsa de trabajo vinculada al seguro de desempleo que permita la eventual colocación de los beneficiarios • Celebrar convenios que promuevan el empleo con sectores públicos y privados 	<p>Esta es la entidad responsable de emitir la convocatoria, sin embargo, en las convocatorias no se especifica si el programa posee adecuaciones en relación a años anteriores debido a que no se hace público en caso de haber diagnóstico de contingencia. Por tanto, no es posible estimar los recursos que se requerirán ya que el programa depende del momento en el que el gobernador declare la contingencia laboral. Por otra parte, el programa no es permanente, pero tampoco se encuentra información de muestra que se abre la convocatoria más veces durante un año.</p>
Secretaría de Finanzas	<ul style="list-style-type: none"> • Definir los montos asignados al seguro de desempleo • Definir el monto del apoyo económico a los beneficiarios • Definir la vigencia del apoyo • Emitir las reglas de operación 	<p>Los montos asignados al programa dependen de lo que apruebe el poder legislativo estatal, pero sin el diagnóstico que estime la población desempleada al momento de la emisión de la convocatoria. Por ejemplo, para el año 2023 el Congreso Estatal ha destinado una bolsa de 50 millones de pesos, los apoyos son de \$10,500.00 pesos por persona, es decir, el programa tiene en promedio una capacidad de apoyo para menos de cinco mil personas cuando sólo para el primer trimestre de 2022 se estimaron casi 424 personas desempleadas en el estado. En otras palabras, el programa tiene capacidad para atender a cerca del 5% de la población desempleada.</p>

	Principales responsabilidades para la operación del programa	Posibles brechas en el diseño del programa
Secretaría de Desarrollo Económico	<ul style="list-style-type: none"> • Declarar políticas tendientes a elevar la inversión productiva empresarial • Presentar propuestas de incentivos adicionales para las empresas que contraten a los desempleados inscritos en el programa • Coadyuvar a la Secretaría del Trabajo en la integración de la bolsa de trabajo • Generar convenios para la generación de fuentes de empleo 	<p>A excepción de eventos en los que el gobernador se presenta por ejemplo para inaugurar mejoras en la infraestructura y servicios de parques industriales, no hay una política de promoción de mejora salarial y/o mejora de condiciones laborales para los trabajadores.</p> <p>Los incentivos fiscales para las empresas e industrias no se ven reflejado en bienestar para los trabajadores, en especial para aquellos que se desempeñan en las actividades menos calificadas, pero clave para el funcionamiento de las empresas e industrias.</p>

Fuente: Elaboración propia con base en Gaceta de Gobierno (2011) *Ley de seguro de desempleo para el Estado de México* y “Jóvenes, los más afectados por el desempleo en Edomex” disponible en <https://adnoticias.mx/jovenes-los-mas-afectados-por-el-desempleo-en-edomex/>

Otro elemento importante en el que no se establece con claridad qué Secretaría tiene la responsabilidad es el mecanismo de incorporación al empleo formal de los beneficiarios del programa. Si bien la Secretaría del Trabajo tiene bajo su responsabilidad la administración de la bolsa de trabajo, no existe alguna normatividad o cláusula vinculante que especifique la obligatoriedad de los beneficiarios a que su búsqueda de empleo sea a través de la bolsa administrada por el programa.

También es relevante señalar que en el artículo 12 párrafo III el programa pretende impulsar la capacitación de los beneficiarios en el desarrollo de nuevas habilidades que les permita fortalecer su potencial laboral y orientarlos hacia la organización social del trabajo (Gaceta de Gobierno, 2011, 5), sin embargo, en las reglas de operación del programa, al menos en las convocatorias 2021 y 2022, no se establece cómo los beneficiarios pueden participar de tales acciones para el fortalecimiento de sus habilidades. La convocatoria 2023 aún no ha sido publicada, pero se espera que ello ocurra a principios del mes de febrero de 2023.

Análisis FODA del Programa de Apoyo al Desempleo del Estado de México

El uso de esta herramienta tiene como objetivo identificar las fortalezas del programa, es decir, todos aquellos elementos internos y positivos del programa, las oportunidades entendidas como aquellas situaciones, externas, positivas que se generan en el entorno y que, una vez identificadas pueden ser aprovechadas; las debilidades que son los elementos, recursos y habilidades con las que el programa no cuenta y que constituyen barreras para lograr el cumplimiento de los objetivos, y las amenazas, es decir, las situaciones negativas, externas al programa que pueden afectar su desempeño.

Tanto las fortalezas como las debilidades son elementos internos que deben potenciarse o eliminarse, así como las oportunidades y las amenazas que responden a factores e influencias externas que los tomadores de decisión del programa no pueden controlar.

Tabla 3
Matriz FODA para el análisis del Programa de Apoyo al Desempleo Estado de México.

Fortalezas (+)	Debilidades (-)	Supuestos
<ul style="list-style-type: none"> • Al tratarse de un programa gubernamental, el gobierno puede determinar el presupuesto, la temporalidad y el monto de apoyo. • El programa responde a un problema público estatal. 	<ul style="list-style-type: none"> • La definición del programa señala que el apoyo busca fomentar el desarrollo laboral, a fin de que las personas accedan a mejores niveles de bienestar mediante apoyo monetario que les procure un desarrollo económico y social integral pero no hace explícito si el objetivo es la reinserción laboral. • El apoyo económico es sólo por cuatro meses y no considera el costo de la canasta básica. 	<ul style="list-style-type: none"> • El programa supera la medición de su eficiencia al no sólo considerar el número de beneficiarios, sino adoptar un enfoque de efectividad al demostrar cuántos de los beneficiarios se logran reinserir al empleo formal en corte de evaluación semestrales o anuales. • Aunque el monto y la temporalidad es insuficiente y la meta no es clara, la mejora del programa es posible.
Oportunidades (+)	Amenazas (-)	Supuestos

<ul style="list-style-type: none"> • El programa podría vincularse con el sector industrial y de servicios del Estado para contar con una bolsa de trabajo • El programa podría vincularse con el sector industrial, servicios y gobierno para diseñar e implementar un programa de capacitación e inserción laboral. 	<ul style="list-style-type: none"> • En la definición del programa se señala que el apoyo considera a las personas que perdieron su empleo informal, pero no hay algún medio para verificar si la persona contaba con empleo. • El programa no garantiza la continuidad dependiendo del cambio electoral. 	<ul style="list-style-type: none"> • El programa podría transitar hacia la conversión como política pública con el fin de evitar su uso electoral. • El programa podría contar con mayores recursos tanto financieros como de vinculación para orientar su meta hacia el logro de la inserción laboral de los beneficiarios.
---	---	--

Con base en el análisis FODA se pueden identificar algunos desafíos susceptibles de ser superados durante un ejercicio de revisión y ajuste en el diseño del programa, entre otros:

- El diseño del programa no considera la cantidad estimada de personas desempleadas que potencialmente podrían hacer uso del seguro, sino que se planea considerando en primer lugar el presupuesto que sea asignado al programa.
- Dependiendo de cada convocatoria se define la duración y el monto del apoyo, sin embargo, el programa carece de estudios que estimen el tiempo promedio en el que la persona beneficiada logra reinsertarse al ámbito laboral formal y, desde luego, el monto apenas supera la línea de pobreza extrema por ingresos establecida por el Banco Mundial.
- Ni en la ley ni tampoco en las reglas de operación del programa se establece cuáles serán los mecanismos de monitoreo que permitan recoger la información necesaria para que se puedan llevar a cabo cada periodo de evaluaciones. En efecto, el programa cuenta con el número de personas solicitantes, el número de personas apoyadas, fechas en las que se fueron cumpliendo las etapas, pero ello sólo arroja información para validar la eficiencia del programa y no poder analizar si el programa contribuye, y qué tanto, con su objetivo fundamental que es el que la persona cuente con un ingreso mínimo que le permita enfocarse en la búsqueda de un nuevo trabajo.
- Otro factor que revela inconsistencias del programa es el hecho de que en el artículo 24 de la ley se establece que el apoyo a las personas no podrá exceder de seis meses. Sin embargo, al menos en las convocatorias 2021 y 2022 el apoyo se otorgó por dos y tres meses como máximo, lo que significa que el gobierno

del Estado de México supone que son en promedio tres meses en los que las personas desempleadas vuelven a incorporarse al trabajo, aunque no hay datos para poder identificar y afirmar si el programa produce los efectos esperados, no obstante de que en el artículo 31 inciso VII sí se señala que el programa evaluará los efectos de las políticas de fomento y protección al empleo adoptadas por la Secretaría del Trabajo (Gaceta de Gobierno, 2011, p. 11).

Consideraciones para el fortalecimiento del programa.

Finalmente, con base en el análisis tanto de diseño del programa como de su proceso de implementación, vale la pena sugerir algunas consideraciones tendientes al fortalecimiento del programa. El objetivo último es justamente que las recomendaciones se puedan traducir en insumos para la mejora del programa.

1. Abandonar el mundo de la improvisación. Un primer ajuste para hacer una revisión crítica sobre los aciertos y las áreas de oportunidad del programa radica en asegurarse de que el gobierno ha salido del mundo de la improvisación. Esto se refiere a que quienes revisen el programa no sean funcionarios sin las capacidades técnicas necesarias y estén al frente del proceso sólo por recomendación. Por otra parte, también se hace necesario que los gobiernos apuesten por la formación y la continuidad de los funcionarios públicos responsables del programa por supuesto si éstos ofrecen los resultados esperados y, finalmente, se debe de asegurar que el programa haya sido sometido a evaluaciones ex ante (Corzo, 2017) o en el caso particular del Seguro de Desempleo para el Estado de México, resulta prioritario hacer una evaluación concomitante o de medio término, sobre todo porque ante el cambio de administración estatal que se llevará a cabo en el mes de octubre de 2023, una evaluación parcial de resultados puede ser un insumo para dar continuidad, modificar o cancelar el programa, pero con base en evidencia y no bajo argumentos de carácter político.
2. En caso de que el programa mantenga su continuidad, sería altamente positivo considerar que su duración fuera transexenal, es decir, que, sin importar los cambios políticos en la administración estatal, el programa no sea cancelado sin argumentos de carácter técnico. Sin embargo, para contar con los insumos técnicos y sociales necesarios para hacer la valoración por parte de los tomadores de decisión se requiere de hacer una revisión de si tal como está diseñado actualmente el programa responde al problema público, valorar si el programa busca atender las causas o sólo es un paliativo y, por último llevar a cabo una

revisión del análisis de factibilidad con el objetivo de que la asignación presupuestaria se realice bajo la comprensión de la magnitud del problema.

3. Mejorar los procesos de difusión del programa. Esta recomendación puede tener efectos positivos en cuanto a que se puede reducir la opacidad y la discrecionalidad. Mientras más sean los canales de difusión, la posibilidad de que sean más las personas que realmente requieran del apoyo pueden sumarse a éste. En realidad, el programa es del conocimiento de un número reducido de la población.
4. Incluir en el diseño o en la revisión del diseño del programa una evaluación *ex ante* en donde más allá de definir el número de beneficiarios en función del presupuesto, considerar la dimensión del problema en términos del número de personas que perdieron el empleo, el sector que ha sido más afectado, el número de dependientes económicos de la persona que pierde el empleo y con esas variables, definir el monto y la duración del apoyo y cuántas personas se incorporan a un nuevo empleo y en cuánto tiempo.
5. En coherencia con el punto anterior, será muy importante que a partir de los indicadores establecidos en la evaluación *ex ante* se desarrolle un sistema de monitoreo que permita a los tomadores de decisión del programa hacer los ajustes pertinentes en la misma evaluación. En general, esta ausencia de evaluaciones de medio término limitan el alcance de los resultados estimados por el programa y ello sirve para justificar la ineficaz actuación que caracteriza desafortunadamente muchos programas de gobierno.

Sin lugar a dudas, el mayor desafío de los programas de gobierno y de las políticas públicas en México es contar con evidencia que muestre a la ciudadanía, tomadores de decisión de los gobiernos y a estudiosos que busquen contribuir a la solución de problemas sociales que los programas implementados tuvieron un proceso robusto de diseño que haya tomado en consideración la realidad de las personas y sus comunidades.

El Programa de Seguro de Desempleo para el Estado de México, por lo menos en cuanto al acceso de información pública no es posible contar con el diseño y tampoco se han identificado indicadores de resultados, más allá de los indicadores de proceso que, son importantes, pero insuficientes para mejorar el programa y tomar medidas correctivas de manera oportuna.

El ejercicio de revisión de programas públicos no tiene como objetivo criticar los programas, a los tomadores de decisión, personal técnico o al gobierno. El objetivo de revisión de cualquiera de las etapas del ciclo de las políticas públicas tiene como objetivo poner a

disposición de los responsables de los programas y políticas insumos para que mejoren la toma de decisiones y éstas finalmente respondan con efectividad a la solución de los problemas que afectan a nuestra sociedad.

Referencias Bibliográficas

- Acción Ciudadana Frente a la Pobreza (2023) *La precariedad invade la formalidad. Análisis de salarios de trabajos formales registrados en el IMSS a diciembre de 2022*, México, Acción Ciudadana Frente a la Pobreza.
- Almonte, Leobardo de Jesús; Carbajal Suárez, Yolanda (2011) Crecimiento económico y desempleo en el Estado de México: una relación estructural urbe, en *Revista Brasileira de Gestão Urbana*, vol. 3, núm. 1, enero-junio, pp. 77-88 Pontificia Universidade Católica do Paraná, Paraná, Brasil.
- Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social (CIEPS), Instituto de Investigaciones para el Desarrollo con Equidad (EQUIDE) Universidad Iberoamericana (2020) *Informe final Efectos económicos y sociales en los hogares mexiquenses durante la contingencia por COVID-19mx. ENCOVID-19 EDOMÉX*. México. Gobierno del Estado de México.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (2020) *Líneas de pobreza por ingreso y líneas de pobreza extrema por ingresos*, México, CONEVAL (https://www.coneval.org.mx/Medicion/Documents/Lineas_de_Pobreza_por_Ingresos/Lineas_de_Pobreza_por_Ingresos.pdf)
- Franco Corzo, Julio (2022) *Evaluación de políticas públicas. Los siete pasos para lograr evaluaciones inteligentes*. México, IEXE editorial.
- Franco Corzo, Julio (2017) *Diseño de políticas públicas. Una guía práctica para transformar ideas en proyectos viables*. México, IEXE editorial.
- Gaceta de Gobierno (2020) *Acuerdo de la Secretaría del Trabajo del Estado de México por el que se expiden las reglas de operación del Programa de Desarrollo Social "Programa de Apoyo al Desempleo*, Toluca, Gobierno del Estado de México.
- Gaceta de Gobierno (2011) *Decreto número 347 Ley del Seguro de Desempleo para el Estado de México*, Toluca, H. LVII Legislatura del Estado de México, periódico oficial Gobierno del Estado de México.
- Gobierno de México (2022) *Perfil Estado de México*, en Data México, disponible en: <https://datamexico.org/es/profile/geo/mexico-em?>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2002) *Guía de conceptos, uso e interpretación de la Estadística sobre la Fuerza Laboral en México*, México, INEGI.

- Ponce Talancón, Humberto (2007) La matriz FODA: alternativa de diagnóstico y determinación de estrategias de intervención en diversas organizaciones. *Enseñanza e investigación en psicología*. México. Volumen 12, número 1. Enero-junio.
- Ruiz Nápoles, Pablo y Ordaz Díaz, Juan Luis (2011) Evolución reciente del empleo y el desempleo en México. *Economía*. México, UNAM. Volumen 8, número 23.
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social (2021) *Perfil Laboral del Estado de México mes de septiembre*, México, STPS.

Normas para la presentación de originales de la Revista IAPEM

1. Contenido

El lenguaje que se utilice debe ser comprensible para el lector no especializado, dado el carácter multidisciplinario de los lectores. Por lo tanto, los términos técnicos o especializados deben ir seguidos de una definición sencilla en paréntesis. Ya que el texto está escrito en español, salvo casos excepcionales, toda la presentación, notación y empleo de signos debe apegarse a las normas del 2010 de la Real Academia de la Lengua Española (RAE).

- Título breve: si requiere un concepto más largo, agregar un subtítulo.
- Autor: se debe indicar el nombre completo. Algunos datos curriculares, que el autor considere se deben mencionar, pueden ser agregados al pie de página: título, institución donde se desempeña; país de residencia, correo electrónico y página web.
- Abstract: en español e inglés (no más de 150 palabras en cada idioma).
- Palabras clave: en español e inglés (no más de 6 en cada idioma).
- Introducción: breve.
- Desarrollo: cada cuartilla y media o dos se puede subtítular la información; en caso de utilizar imágenes, se deberán poner en el lugar correspondiente dentro del texto, aunque las imágenes se entregarán también en un archivo aparte en el formato .jpg, en alta resolución. No se deben enviar en *Power Point* ni como parte de un paquete ya trabajado, ni extraídas de internet cuando no están autorizadas, ni como un *collage* de otra publicación. Al guardar el archivo, cada imagen debe llevar el título abreviado que servirá para identificarla en la parte correspondiente del texto donde deba aparecer (Ejemplo: Mapa Conc. Semlbero.jpg).
- Conclusiones: con lo relevante del artículo.

2. Formato de entrega

- Texto: NO mayor de 25 cuartillas (una cuartilla equivale, en promedio, a 300 palabras; 1,800 caracteres).
- Cuerpo del trabajo (contenido): Debe ir en word (.doc) fuente tipo Arial, a 12 puntos, color negro, a espacio y medio de interlineado, SIN justificar. En tamaño carta, sin sangrías.
- Márgenes de página: 3 cm de cada lado y 2.5 cm superior e inferior.
- Archivo. Se debe guardar con el apellido del autor y el nombre abreviado del artículo (Ejemplo: Guerrero Buen gobierno.doc).

3. Fuentes

- El registro de fuentes debe respetar las normas APA 6ta edición (2016), las cuales pueden ser consultadas en la siguiente página <http://normasapa.com/como-hacer-referencias-bibliografia-en-normas-apa/>
- Conforme a ello: las FUENTES se registran por Apellido de autor, en orden alfabético y se ponen al final del texto. Si tiene que referenciar textos del mismo autor se deben leer en orden de publicación: de la más antigua a la más reciente y si tienen la misma fecha de publicación, en orden alfabético según el título de la obra.
- Para un libro: el orden que se requiere es el siguiente: Apellido autor, Iniciales nombre autor, (Año), Título en cursiva, Ciudad y país: Editorial.

Un autor:

Landeta, J., (2002), *El método Delphi. Una técnica para previsión del futuro*, Barcelona, España: Ariel Social.

Dos o más autores:

Siliceo, A. y González, J. L., (2003), *Pasión por el futuro. Una Nueva planeación estratégica fundada en valores*, México: Mc Graw Hill.

Editor (es):

López Segrera, F.; Grosso, J. L.; Mojica, F.J.; Didrikson, A.; Muñoz, M.R. (coords.) (2004), *América Latina y el Caribe en el Siglo xxi. Perspectiva y prospectiva de la globalización*, México: Miguel Ángel Porrúa editor.

Patrocinado por una institución (es) corporación (es) u organización (es).

World Future Society (2004). Special report, Forecasts for the next 25 years, U.S.A. The futurist.

Series:

Garduño, R. (2004), *Prospectiva para todos. Construcción de escenarios*, Working Papers No. 1, México, unam, fcps.

Capítulo de un libro colectivo:

Godet, M., (1998), "Visión del mundo en el próximo milenio", en Mojica, F.J. *Análisis del siglo xxi. Concepto de prospectiva*, Colombia: ed. Alfaomega.

Sin autor, sin editor:

Si no aparece el autor, el título se usará como el primer elemento de la fuente y de la cita. Ejemplo: *Enciclopedia de la Psicología infantil y Juvenil. Desarrollo del niño* (1996), Barcelona: Océano.

****Para un artículo se requieren los datos siguientes:**

Apellido autor, Iniciales nombre autor., (Año), "Título entre comillas", *Nombre de la publicación* y volumen en cursivas, (número de la publicación en paréntesis) pp-pp.

Ejemplo de artículo

Gresser, J. y Cusumano, J., (2005), "Hydrogen and the New Energy Economy", *The Futurist*, vol. 39, (no. 2), pp. 19-25.

** Para artículo de periódico impreso y digital

Apellido A. A. (Fecha día mes y año). Título del artículo. *Nombre del periódico*, pp-pp

Ejemplo impreso

Manrique Grisales, J. (14 de noviembre de 2010). La bestia que se tragó Armero. *El Espectador*, pp. 16-17.

Ejemplo digital

Apellido A. A. (Fecha día mes y año). Título del artículo. *Nombre del periódico*. Recuperado fecha y URL.

Bonet, E. (2 de febrero de 2011). Miles de personas oran en la plaza Tahrir de El Cairo. *El Tiempo*. Recuperado el 12 de noviembre de 2015 de <http://www.eltiempo.com/>

****Para fuentes electrónicas se requieren los siguientes datos:**

Apellido, A. A. (Año). *Título*. Recuperado el (fecha) de <http://www.xxxxxx.xxx>

Ejemplo: De Jesús Domínguez, J. (1887). La autonomía administrativa en Puerto Rico. Recuperado el 21 de diciembre de 2018 de <http://memory.loc.gov/>

4. Citas

Respetarán el formato APA 6ta edición:

- Cita textual o directa: se entrecomillará y colocará de la siguiente manera (Apellido del autor, año de la publicación, p.#).
- Cita indirecta o Paráfrasis: no lleva comillas, y se coloca de la siguiente manera (Apellido del autor, año de la publicación).

Si son dos autores: se coloca "y" entre un apellido y otro. Ejemplo: Siliceo y González, 2003). De tres a cinco autores la primera vez que realices la cita escribirás los nombres de todos los autores. En el caso que la cita se repita se escribirá el apellido del primer autor seguido por la sigla "et al." que significa "y otros".

Cita de cita, ejemplo:

Al respecto, Gutiérrez (1999), menciona que “la reacción ante cualquier situación siempre está en la función de la percepción que tiene ésta, lo que cuenta es la forma en que ve las cosas y no la realidad objetiva “(Citado en Márquez, 2003, p. 57).

Si una cita tiene más de 40 palabras el formato de la cita cambia, se realiza en un párrafo aparte con una sangría de 5 espacios.

Para diferenciar obras de un mismo autor con el mismo año de publicación, colocarás, luego del año de publicación, una letra minúscula comenzando desde la “a” correlativamente: (Giles, 1998a) – (Giles, 1998b), para diferenciar las obras. De igual manera se colocará en la lista de referencias.

De preferencia no se usarán notas de pie de página, las referencias abreviadas, así como las ideas complementarias, irán al interior del texto.



Directorio

Delfina Gómez Álvarez
Gobernadora Constitucional del Estado de México

Consejo Directivo

Paulina Moreno García
Secretaria de Finanzas y Presidenta del Consejo Directivo

Roberto Arturo Rodríguez Reyes
**Encargado de la Dirección
General del IAPEM**

Reyna María del Carmen Ávila Vázquez
Experta en Administración Pública

Consejeros

Sylvia Pérez Campuzano
Experta en Administración Pública

Enrique Víctor Manuel Vega Gómez
**Representante del Poder Judicial del
Estado de México**

Ricardo Andrés Gómez Martínez
**Comisario Representante de la
Secretaría de la Contraloría del
Estado de México**

Mónica Álvarez Nemer
**Representante de la LXI Legislatura
del Estado de México**

**Vocal Representante de la Oficialía
Mayor**

José Raymundo Marcial Romero
**Representante de la Universidad
Autónoma del Estado de México**

Nelly Skinfield Mejía
**Invitada permanente de la Consejería
Jurídica**

Elia Flores Gallegos
**Vocalía Ejecutiva del Instituto
Hacendario del Estado de México**

Revista IAPEM, Núm. 117, Enero-Abril de 2024.

Editada por el Instituto de Políticas Públicas
del Estado de México y sus Municipios.

Se terminó de imprimir en junio de 2024.
La edición consta de 300 ejemplares.



GOBIERNO DEL
ESTADO DE
MÉXICO

FINANZAS
SECRETARÍA DE FINANZAS